

003

# KONSTITUSIONALITAS PEMILIHAN LEGISLATIF OTONOMI DAERAH DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA (NKRI)<sup>1</sup>

Oleh: Dr. Taufiqurrohman Syahuri<sup>2</sup>

Komisi Yudisial RI

Jalan Kramat Raya No. 57 Jakarta Pusat

Berdasarkan UUD 1945, Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Negara kesatuan dipilih karena merupakan bentuk negara yang dianggap paling tepat untuk menjadi wadah ide persatuan. Dalam musyawarah Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), digunakan istilah negara persatuan maupun negara kesatuan sebagai pengalih bahasa *eenheidsstaat*. UUD 1945 menggunakan istilah tersebut namun dengan pengertian yang berbeda. Istilah negara kesatuan digunakan dalam penjelasan umum UUD 1945, yaitu sebagai berikut:

“Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan... Istilah negara persatuan ini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan cita-cita moral. Artinya ialah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Bentuk negara yang paling cocok untuk mewujudkan cita-cita hukum dan cita-cita moral negara persatuan itu ialah negara kesatuan. Dalam negara kesatuan tidak ada negara dalam negara, negara dibagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari negara-negara bagian”.<sup>3</sup>

Oleh karena itu, supaya tidak menimbulkan salah pengertian, istilah persatuan harus dikembalikan kepada bunyi rumusan sila ketiga Pancasila, yaitu “Persatuan Indonesia”, bukan “Persatuan dan Kesatuan Indonesia” apalagi “Kesatuan Indonesia”. Persatuan adalah istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis. Bandingkan antara rumusan Pancasila dalam Pembukaan UUD 1945 dan rumusan Pasal

1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Negara kesatuan adalah konsepsi tentang bentuk negara, dan Republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dalam kerangka UUD 1945.<sup>4</sup>

Pada dasarnya prinsip bentuk negara kesatuan adalah, bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Hal itu diperjelas melalui hakikat negara kesatuan menurut C.F. Strong, yaitu:<sup>5</sup>

“*The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other word, that the powers of the central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state does not admit of any other law-making body than the central one.*” (Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat).

Lebih lanjut C.F. Strong mengatakan, ada dua ciri mutlak yang melekat pada negara kesatuan, yaitu (1) “*the supremacy of the central parliament and*” (adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat dan), (2) “*the absence of subsidiary sovereign bodies*” (tidak adanya badan-badan lain yang berdaulat).<sup>6</sup>

Namun menurut Van Der Pot,<sup>7</sup> setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan

diselenggarakan berdasarkan asas dan sistem sentralisasi ataupun desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sementara sistem desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*) bersifat otonom, seperti halnya yang diterapkan di Indonesia.

Dalam konteks bentuk negara kesatuan yang dipilih oleh Indonesia, yaitu bentuk negara kesatuan yang terdesentralisasi, karena di dalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah di seluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur negara kesatuan Indonesia. Terlebih lagi, Indonesia adalah negara kepulauan yang terdiri dari wilayah yang dipisahkan oleh perairan. Masing-masing wilayah memiliki ciri khas berdasarkan letak geografis, kondisi alam dan sosiokulturalnya. Persoalan yang timbul dari keberagaman wilayah dan sosiokultural masyarakat pun tentunya akan sangat kompleks. Sehingga otonomi merupakan kebutuhan, karena tidak mungkin seluruh persoalan yang ada di satu negara ditangani oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain, bentuk negara kesatuan Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Namun setelah sekian lama implementasi otonomi daerah hingga saat

ini, ternyata masih menyimpan banyak kekurangan dan kelemahan yang menyebabkan kerancuan dalam sistem pemerintahan dan ketata-negaraan. Berbagai permasalahan muncul, salah satunya adalah permasalahan terkait dengan pemilihan legislatif daerah yang berakibat terhadap efektivitas implementasi otonomi daerah dalam kerangka NKRI. Permasalahan tersebut terletak pada, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah bagian dari unsur penyelenggara pemerintah daerah, tetapi permasalahannya untuk pengaturan pemilihan anggota DPRD diatur di dalam undang-undang tentang pemilu (Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan DPRD. Seharusnya pengaturan untuk pemilihan anggota DPRD, diatur menjadi satu kesatuan di dalam undang-undang yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah (Pilkada), bukan dimasukkan dalam undang-undang tentang pemilu DPR, DPD dan DPRD.

Kekurangan dan kelemahan dalam pelaksanaan pemilihan anggota legislatif daerah tersebut, meyakinkan kita pentingnya menyusun *grand design* arah perubahan pengaturan dan sistem pemilihan anggota legislatif daerah yang jelas dan tepat serta sebenar-benarnya bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat, sebab tanpa *grand design* yang komprehensif dan holistik hanyalah berujung kegagalan dalam mewujudkan tujuan otonomi dalam kerangka NKRI.

### Ajaran Rumah Tangga Daerah

Otonomi daerah merupakan esensi dari pemerintahan desentralisasi. Istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelwet geving*), namun dalam perkembangannya selain mengandung arti membuat perundang-undangan sendiri (*zelwet geving*), juga utamanya mencakup

pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*).<sup>8</sup> Setelah Indonesia memasuki masa reformasi pada tahun 1998, aspirasi mengenai otonomi daerah (otoda) dan desentralisasi muncul melalui sidang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tahun 1998 yang dituangkan dalam ketetapan MPR No. XV/MPR/98 tentang "Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Mempertahankan dan Memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia". Kemudian, secara eksplisit, Pasal 7 Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 memerintahkan untuk pelaksanaan pembaruan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dengan undang-undang.

Untuk melaksanakan ketetapan MPR tersebut, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang tersebut dianggap sebagai cetak biru desentralisasi dan otoda di Indonesia. Meskipun begitu, perlu dicatat bahwa kedua undang-undang tersebut dipersiapkan dalam waktu yang sangat singkat dan tampaknya tidak mengacu pada *grand design* yang seharusnya menyatakan bagaimana arah otoda itu sendiri. Sehingga ditahun 2004, dilakukannya revisi melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberi kewenangan lebih luas kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dan dalam menyelenggarakan pemerintahan. Tujuan utama dari otonomi daerah adalah 'mendekatkan' pemerintah dengan rakyat yang dilayaninya, serta terwujudnya sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif dan responsif dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu

daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Di dalam otonomi, hubungan kewenangan antara pusat dan daerah bertalian erat dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila, *pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Sedangkan otonomi luas bertolak dari prinsip, bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.<sup>9</sup>

Istilah yang diberikan terhadap pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata berbeda, R. Tresna menyebut dengan istilah "kewenangan mengatur rumah tangga".<sup>10</sup> Bagir Manan menyebut dengan istilah "sistem rumah tangga daerah", sedangkan Moh. Mahfud MD, memakai istilah "asas otonomi". Meskipun istilah yang dipergunakan berbeda-beda, mereka berpijak pada pengertian yang sama, bahwa ajaran-ajaran (formal, material, dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.

Menurut R. Tresna, Bagir Manan dan Moh. Mahfud MD, terdapat beberapa sistem/asas rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata/riil. Namun, selain tiga sistem rumah tangga daerah tersebut, menurut Josef Riwu Kaho, masih ada sistem rumah

tangga sisa (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Untuk lebih jelasnya mengenai beberapa sistem rumah tangga daerah, dapat dijelaskan sebagai berikut.<sup>11</sup>

### 1. Sistem Rumah Tangga Formal

Sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci.

Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan diselenggarakan daerah. Apa saja yang dapat diselenggarakan oleh pusat, pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan berhasil kalau diatur dan diurus oleh satuan pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya. Pertimbangan daya guna dan hasil guna merupakan titik perhatian untuk menentukan pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab tersebut.<sup>12</sup>

### 2. Sistem Rumah Tangga Material

Dalam sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga material berpangkal tolak pada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah, daerah dianggap memang mempunyai ruang lingkup urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat

dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan suatu pemerintahan.

### 3. Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil)

Sistem rumah tangga nyata (riil) mengandung ciri-ciri sistem rumah tangga formal dan material. Meskipun demikian, pada sistem rumah tangga nyata (riil) menunjukkan ciri-ciri khas yang membedakannya dari sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material, yaitu:<sup>13</sup> *pertama*, adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. *Kedua*, di samping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara "material" daerah-daerah dalam rumah tangga nyata, dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pusat atau daerah tingkat lebih atas. *Ketiga*, otonomi dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai keadaan daerah masing-masing.

### 4. Sistem Rumah Tangga Sisa (Residu)

Dalam sistem rumah tangga sisa (residu), tugas-tugas yang menjadi kewenangan pemerintah pusat ditentukan terlebih dahulu, sedangkan sisanya diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah.

### 5. Sistem Rumah Tangga Nyata, Dinamis dan Bertanggung jawab

Sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggung jawab merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil. Esensi otonomi yang nyata (riil) dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mengurus rumah

tangganya sendiri. Selain itu, otonomi daerah harus merupakan otonomi yang bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya. Tambahan istilah “dinamis” tidak mengubah pengertian otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, akan tetapi hanyalah merupakan suatu penekanan (*stressing*).

Sementara itu, dalam konteks sistem rumah tangga daerah yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah sistem otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab diuraikan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu:

- a. Otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang kecuali kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu keleluasaan Otonomi Daerah mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengadilan dan evaluasi.
- b. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata dan diperlukan serta tumbuh dan berkembang di Daerah.
- c. Otonomi yang bertanggung jawab adalah merupakan perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan berkembang di daerah.

Secara konstitusional, ajaran rumah tangga daerah disebutkan dalam UUD 1945, yaitu sebagai berikut:

#### **Pasal 18 ayat (1)**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

#### **Pasal 18 ayat (2)**

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

#### **Pasal 18 ayat (5)**

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

#### **Pasal 18A**

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan **kekhususan dan keragaman daerah**.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara **adil dan selaras** berdasarkan undang-undang.

#### **Pasal 18B**

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Merujuk pada rumusan Pasal 18 ayat

- (1) UUD 1945 yang menyebutkan: “Negara Republik Indonesia dibagi atas... “Dengan adanya rumusan “dibagi atas”

maka sebenarnya konstitusi meletakkan hubungan antara Pusat dan Daerah, serta antara provinsi dan kabupaten/kota bersifat hierarkis/vertikal. Karena rumusan pembagian atau membagi kekuasaan atas daerah-daerah provinsi atau atas daerah kabupaten/kota justru menunjukkan sifat hierarkis. Dengan demikian, sifat non-hierarkis yang terkandung dalam Undang-Undang Pemda, harus dikoreksi karena tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) Perubahan UUD 1945. Koreksi terjadi karena menurut Undang-Undang Pemda hubungan antara pemerintah dengan pemerintah provinsi dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan yang tidak bersifat hierarkis. Akibatnya, fungsi koordinasi menjadi sulit dilakukan. Para Bupati dan Walikota cenderung enggan dikoordinasikan oleh Gubernur. Elemen hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal ini dan ditetapkannya prinsip kekuasaan asli atau sisa yang berada di daerah kabupaten/kota merupakan ciri-ciri penting sistem federal. Oleh karena itu, ada yang menafsirkan bahwa meskipun secara konstitusional struktur organisasi pemerintah-an Republik Indonesia berbentuk Negara Kesatuan, tetapi sebenarnya juga mengadopsi pengaturan-pengaturan yang disebut *federal arrangement*.

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menegaskan, bahwa ketentuan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945, telah mengubah format bentuk negara kita dari bentuk Negara Kesatuan yang 'kaku' kepada Negara Kesatuan yang 'dinamis'. Dalam dinamisme bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B UUD 1945 itu, *pertama*, dimungkinkan dilakukannya peng-aturan-pengaturan yang **bersifat federalistis** dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. *Kedua*, dalam dinamika hubungan antara pusat dan daerah, dimungkinkan pula dikembangkannya kebijakan otonomi yang

**bersifat pluralis**, dalam arti bahwa untuk setiap daerah dapat diterapkan pola otonomi yang berbeda-beda. Keragaman pola hubungan itu telah dibuktikan dengan diterima prinsip otonomi khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Provinsi Papua yang keduanya memiliki format yang berbeda dari pemerintahan daerah lain pada umumnya.<sup>14</sup>

Dengan demikian, meskipun ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 meletakkan hubungan antara pemerintah dengan pemerintah provinsi dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan yang bersifat hierarkis/vertikal. Namun tidak sepenuhnya konstitusi menempatkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersifat hierarkis/vertikal, artinya terdapat pengecualian yang meletakkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dengan bersifat horizontal atau tidak hierarkis, pengecualian tersebut terletak pada daerah-daerah yang mempunyai kekhususan atau keistimewaan, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 18B ayat 1 UUD 1945, yaitu: "*Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*". Meskipun konstitusi mengamanatkan terkait dengan daerah-daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa diatur dengan undang-undang, tetapi sejauh ini undang-undang belum mengatur secara komprehensif serta memberikan kriteria yang jelas bagi sebuah daerah bias diberikan kekhususan atau keistimewaan, dalam praktik mungkin hanya sebatas berdasarkan faktor sejarah dan budaya suatu daerah. Sehingga kedepan, undang-undang perlu untuk memberikan peluang bagi daerah-daerah selain karena faktor sejarah dan budaya, tetapi juga karena potensi lain yang dimiliki daerah, misalnya faktor ekonomi, sumber daya alam, pariwisata dapat diberikan peluang untuk diberikan kekhususan atau keistimewaan.

Kembali kepada rumusan Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 yang amanatkan adanya pembagian NKRI atas daerah provinsi, dan daerah provinsi atas kabupaten/kota, yang tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD 1945 tersebut jelas mengatur otonomi terdapat di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Model yang diterapkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemda adalah, untuk provinsi menggunakan “*fused model*” yang menempatkan Gubernur selain sebagai Kepala daerah dan juga sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Sementara pada Kabupaten/Kota, menggunakan “*split model*” yang menempatkan Bupati/Wali Kota hanya berkedudukan sebagai Kepala Daerah. Sementara untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menempatkan DPRD sebagai bagian dari unsur penyelenggara Pemda.

Dengan menempatkan DPRD menjadi bagian dari unsur penyelenggara pemerintah daerah, seharusnya kedudukan DPRD juga diatur di dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, sehingga ke depan tidak lagi dimasukkan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD atau yang kerap disebut sebagai Undang-Undang MD3, tetapi dimasukkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) yang sementara dalam proses revisi. Hal itu mempunyai alasan mendasar, karena DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah, maka kedudukannya akan sama/setara antara kepala daerah dan DPRD, jika digabungkan dalam satu aturan, yaitu sama-sama diatur dalam Undang-Undang Pemda.

### **Regulasi Pemilu Legislatif Daerah**

Setelah perubahan UUD 1945, eksistensi dan peranan lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) semakin menguat dibandingkan dengan pengaturan sebelum Perubahan UUD 1945. DPR dan DPRD sebagai bagian dari lembaga perwakilan rakyat yang hadir dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan perwujudan dari pelaksanaan amanat UUD 1945. Selanjutnya untuk dapat diangkat menjadi anggota DPR dan DPRD, seseorang harus dipilih melalui suatu pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil yang dilaksanakan dalam kurun waktu lima tahun sekali sebagaimana ketentuan Pasal 19 ayat (1) juncto Pasal 22E ayat (1) dan (2) UUD 1945. Sementara itu, partai politik pada umumnya merupakan peserta dalam suatu pemilihan umum yang memilih anggota DPR dan DPRD. Proposisi ini secara tegas dinyatakan dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 menyebutkan bahwa, “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”. Dengan ketentuan bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah partai politik, maka dengan sendirinya konstitusi menegaskan bahwa sistem pemilu yang digunakannya adalah sistem pemilu proporsional.

Dalam era reformasi dewasa ini, pelaksanaan Pemilu didasarkan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang direvisi dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, dan terakhir diperbarui kembali melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Undang-Undang pemilu legislatif tersebut diarahkan agar Pemilu berperan sebagai wahana dalam mekanisme kepemimpinan lima tahunan yang lebih transparan dan lebih demokratis.

Berkaitan dengan sistem pemilihan umum legislatif, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD mengadopsi sistem proporsional terbuka untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 ayat (1) yang berbunyi, "Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka". Sementara Undang-Undang pemilu terbaru yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD juga tidak ada perubahan sistem pemilu. Sistem Pemilu yang dipilih tetap sistem proporsional terbuka untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota (dengan suara terbanyak); dan sistem distrik berwakil banyak (*Single Non-Transferable Vote System*) untuk memilih anggota DPD.

Khusus pengaturan tentang pemilihan anggota DPRD, di jelaskan didalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 ditegaskan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum". Pemilihan umum untuk memilih anggota DPRD waktu pelaksanaannya bersamaan dengan pemilihan umum untuk anggota DPR dan DPD. Demikian pula peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah sama yaitu partai politik.

Sistem Pemilu anggota legislatif di Indonesia banyak mengalami perubahan dari waktu ke waktu, semisal pada zaman Orde Baru, pemilu di Indonesia menganut sistem Pemilu proporsional murni. Begitu juga pada zaman reformasi, pemilu tahun 1999 dikenal dengan sistem pemilu dengan sistem proporsional murni. Selanjutnya pada pemilu tahun 2004 dikenal dengan sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka. Sementara pemilu terakhir adalah pemilu tahun 2009 dikenal dengan sistem proporsional terbuka dengan penerapan suara terbanyak yang

didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 yang menempatkan kedaulatan benar-benar berada di tangan rakyat, dimana rakyat diberikan kebebasan untuk memilih dan menentukan calon anggota legislatif yang akan dipilihnya. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, putusan MK Nomor 22-24/PUU-VI/2008 sebenarnya tidak berdampak secara langsung kepada pelaksanaan otonomi daerah, namun dapat memperkuat rekrutmen elit lokal berdasar suara terbanyak sesuai dengan pilihan rakyat. Hal ini juga dapat meminimalisir intervensi partai politik dalam menentukan caleg terpilih. Apabila penentuan caleg tersebut tidak ditentukan, bisa jadi partai politik melakukan intervensi dengan menentukan caleg terpilih yang mempunyai jumlah suara yang lebih kecil, yang hal ini tentu saja tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah.

Otonomi daerah merupakan wujud demokrasi di tingkat lokal, namun peran partai dengan struktur yang terpusat atau sistem komando (belum ada otonomi partai kecuali di Aceh) dapat menghambat demokrasi di tingkat lokal karena kebijakan partai di tingkat pusat belum tentu sesuai dengan aspek lokalitas daerah. Hanya saja memang dengan putusan MK tersebut, pemilu, terutama dalam penentuan wakil rakyat menjadi lebih demokratis dengan mekanisme suara terbanyak. Perandominan partai dalam menentukan caleg dari pusat tidak dapat dimainkan kalau tidak mempunyai basis yang memadai pada masyarakat di tingkat lokal. Dengan demikian, maka rekrutmen elit lokal lebih didasarkan pada preferensi masyarakat lokal. Apakah pemilu dengan mekanisme suara terbanyak tersebut sesuai atau tidak dengan kehendak masyarakat lokal, sangat tergantung pada kedewasaan politik masyarakat dalam memilih

calegnya. Tentunya harapan kita semua, pilihan masyarakat tidak hanya didasarkan pada aspek popularitas caleg, namun juga perlu memperhatikan *track record*, kualitas dan kapasitas caleg tersebut sehingga setelah dia benar-benar terpilih bisa melaksanakan tugas-tugas sebagai wakil rakyat dengan baik.<sup>15</sup>

### **Regulasi Pemilu Legislatif Daerah dalam Kerangka NKRI**

Elemen dasar yang membentuk pemerintahan daerah adalah lembaga legislatif daerah. Secara filosofis, rakyat yang mempunyai otonomi daerah tersebut, namun secara praktis adalah tidak mungkin rakyat untuk memerintah bersama. Untuk itu maka dilakukan pemilihan wakil-wakil rakyat untuk menjalankan mandat rakyat dan mendapatkan legitimasi untuk bertindak untuk dan atas nama rakyat daerah. Dalam sistem pemerintahan di Indonesia, institusi yang mewakili rakyat daerah, yaitu DPRD yang dipilih melalui pemilihan umum untuk menjalankan fungsi legislatif daerah.

Sebagai salah satu wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat di daerah, anggota DPRD selayaknya bisa mengemban tugas dan amanah yang telah dipercayakan rakyat kepada mereka. Sehingga diperlukan wakil rakyat daerah yang bisa mengakomodasi kepentingan rakyat di daerah bukan kepentingan partai politik semata. Hubungan antara pemilih (konstituen) dan anggota legislatif tidak saja berhenti pada saat pemilu saja, namun berlangsung selama 5 tahun sesuai periode masa jabatan anggota DPRD. Untuk menghasilkan anggota DPRD yang dapat mengakomodasi kepentingan rakyat daerah, maka tidak terlepas dari sistem dan regulasi yang diterapkan.

Disektor regulasi, pengaturan terkait dengan pemilihan anggota DPRD dimasukkan dan diatur dalam Undang-Undang tentang pemilu DPR, DPD dan DPRD menimbulkan persoalan, DPRD merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, maka dalam hal ini DPRD kedudukannya sama/setara dengan

kepala daerah. Karena DPRD dan kepala daerah kedudukannya sama/setara, maka seharusnya pengaturan untuk pemilihan anggota DPRD tidak dimasukkan dan diatur di dalam Undang-Undang pemilu DPR, DPD dan DPRD. Sehingga kedepan, pengaturan untuk pemilihan anggota DPRD, diatur menjadi satu kesatuan di dalam undang-undang yang khusus mengatur tentang pemilihan kepala daerah (Pilkada) dan DPRD, bukan dimasukkan dalam Undang-Undang tentang pemilu DPR, DPD dan DPRD.

Apalagi sudah ada kesepakatan politik antara pemerintah dan DPR untuk merevisi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dengan memecah menjadi 3 (tiga) undang-undang yang terdiri dari: Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah (RUU Prioritas No. 3 Prolegnas Tahun 2013); Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah (RUU Prioritas No. 26 Prolegnas Tahun 2013); dan Undang-Undang tentang Desa (RUU Prioritas No. 27 Prolegnas Tahun 2013). Apabila dikaitkan dengan pengaturan pemilihan anggota DPRD, maka pengaturan tentang pemilihan anggota DPRD dapat dimasukkan dan diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan DPRD. Dengan penataan tersebut, maka akan menjadi sistematis. Kalau sudah sistematis, maka mekanisme pemilihan anggota DPRD sekaligus pemberhentiannya, akan menghasilkan sebuah desain pemilihan legislatif otonomi daerah sesuai dengan prinsip NKRI.

### **Kesimpulan**

Dari hasil pembahasan di atas maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Permasalahan terkait dengan pemilihan legislatif daerah yang berakibat terhadap efektivitas implementasi otonomi daerah dalam kerangka NKRI terletak pada, DPRD adalah bagian dari unsur penyelenggara pemerintah daerah, tetapi permasalahannya untuk pengaturan

pemilihan anggota DPRD diatur di dalam Undang-Undang tentang pemilu DPR, DPD dan DPRD. Seharusnya pengaturan untuk pemilihan anggota DPRD, diatur menjadi satu kesatuan di dalam undang-undang yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah (Pilkada), bukan dimasukkan dalam Undang-Undang tentang pemilu DPR, DPD dan DPRD. Pemilu legislative daerah dan pemilu kepala daerah disatukan dalam satu regulasi undang-undang pemilihan umum pemerintah daerah.

2. Rumusan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyebutkan: "Negara Republik Indonesia dibagi atas... "Dengan adanya rumusan "dibagi atas" maka sebenarnya konstitusi meletakkan hubungan antara Pusat dan Daerah, serta antara provinsi dan kabupaten/kota bersifat hierarkis/vertikal. Karena rumusan pembagian atau membagi kekuasaan atas daerah-daerah provinsi atau atas daerah kabupaten/kota justru menunjukkan sifat hierarkis. Dengan demikian, sifat non-hierarkis yang terkandung dalam Undang-Undang Pemda harus dikoreksi, karena tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) Perubahan UUD 1945. Koreksi terjadi karena menurut Undang-Undang Pemda hubungan antara pemerintah dengan pemerintah provinsi dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah hubungan yang tidak bersifat hierarkis. Akibatnya, fungsi koordinasi menjadi sulit dilakukan. Para Bupati dan Walikota cenderung enggan dikoordinasikan oleh Gubernur. Namun demikian, tidak sepenuhnya konstitusi menempatkan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah bersifat hierarkis/vertikal, artinya terdapat pengecualian yang meletakkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dengan bersifat horizontal atau tidak hierarkis, pengecualian tersebut terletak pada

daerah-daerah yang mempunyai kekhususan atau keistimewaan, sebagaimana dijelaskan pada Pasal 18B ayat 1 UUD 1945, yaitu: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang."

3. Rumah tangga daerah yang bersifat khusus atau istimewa sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 18B UUD 1945, yang sejauh ini hanya sebatas berdasarkan faktor sejarah dan budaya suatu daerah, ke depan perlu untuk memberikan peluang bagi daerah-daerah karena potensi lain yang dimiliki daerah, misalnya faktor ekonomi, sumber daya alam, pariwisata dapat diberikan peluang untuk diberikan kekhususan atau keistimewaan.

#### **Rekomendasi**

Rekomendasi yang dapat disampaikan dari hasil pembahasan ini adalah sebagai berikut:

1. Ke depan, pengaturan terkait dengan DPRD tidak lagi dimasukkan dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD atau yang kerap disebut sebagai Undang-Undang MD3, tetapi dimasukkan dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) yang sementara dalam proses revisi. Hal itu mempunyai alasan mendasar, karena DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah, maka kedudukannya akan sama/setara antara kepala daerah dan DPRD, jika digabungkan dalam satu aturan, yaitu sama-sama diatur dalam Undang-Undang Pemda.
2. Kedepan, pengaturan untuk pemilihan anggota DPRD, diatur menjadi satu kesatuan di dalam undang-undang yang khusus mengatur tentang pemilihan kepala daerah (Pilkada) dan DPRD, bukan dimasukkan dalam Undang-Undang tentang pemilu DPR, DPD dan DPRD.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966.
- Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- \_\_\_\_\_, *Struktur Ketata negaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, BPHN Kementerian Hukum dan HAM RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.
- M. Leica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Revisi Cetakan Kedua, Direktorat Jendral dan Kepaniteraan MPR-RI, Jakarta, 2006.
- Mahkamah Konstitusi dan PK2P FH UMY, *Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam Pelaksanaan Pemilu 2009 dan Pengaruhnya terhadap Kualitas Anggota di Provinsi DIY*, 2010.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2010.
- RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979.

- 1 Makalah disampaikan pada seminar tentang arah otonomi daerah di Indonesia, yang diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Manado, 24-26 April 2013.
- 2 Anggota Komisi Yudisial RIdanLektorKepala HTN Universitas Bengkulu.
- 3 Tedjo Sumarto, Bentuk Negara dan Implementasinya Menurut UUD 1945, dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2010, hlm. 42.
- 4 Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Makalah disampaikan dalam seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Badan Pembinaan Hukum NasionalKementerian Hukum dan HAM RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 6-7.
- 5 C.F. Strong, *Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, The English Book Society and Sidgwick & Jackson Limited, London, 1966, hlm. 84.
- 6 *Ibid.*
- 7 C.W. Van Der Pot, *Handbook van Netherlandse Staatsrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, hlm. 525. Dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2010, hlm. 32.
- 8 Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Penerbit Nusamedia, Bandung, 2010, hlm. 48.
- 9 *Ibid*, hlm. 83.
- 10 R. Tresna, Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan, Diba, Bandung, hlm. 32-36. Dalam M. Leica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Buku Revisi Cetakan Kedua, Direktorat Jenderal dan Kepaniteraan MPR-RI, Jakarta, 2006, hlm. 152-154.
- 11 Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm. 85-90.
- 12 RDH. Koesoemahatmadja, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung, 1979, hlm. 18.
- 13 Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 30.
- 14 Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, jakarta, 2005, hlm. 275.
- 15 Mahkamah Konstitusi dan PK2P FH UMY, 2010, Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 dalam Pelaksanaan Pemilu 2009 dan Pengaruhnya terhadap Kualitas Anggota di Provinsi DIY, hlm. 63.