

# Jurist-Diction

Volume 3 No. 3, Mei 2020

## Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Kasus Pada Pemilihan Umum Serentak Nasional Tahun 2019)

**M. Syarif Hidayatullah**

syarifhida717@gmail.com

Universitas Airlangga

**How to cite:**

M. Syarif Hidayatullah, 'Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Studi Kasus Pada Pemilihan Umum Serentak Nasional Tahun 2019)' (2020) Vol. 3 No. 3 Jurist-Diction.

**Histori artikel:**

Submit 1 April 2020; Diterima 22 April 2020; Diterbitkan 1 Mei 2020.

**DOI:**

10.20473/jd.v3i3.18638

**Abstrak**

Indonesia merupakan negara yang berbentuk kesatuan sehingga menimbulkan konsekuensi adanya pembagian kekuasaan dari pusat ke daerah. Setiap daerah akan memiliki pemerintahan daerah sendiri. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan salah satu unsur pemerintahan daerah bersama-sama dengan kepala daerah. Pada gelaran pemilihan umum serentak nasional tahun 2019, DPRD merupakan salah satu kontestan. Keikutsertaan DPRD patut dipertanyakan jika melihat kedudukan DPRD yang sejatinya bagian dari unsur pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, menjadi menarik apabila menjelaskan kedudukan sejatinya DPRD dalam pemerintahan di Indonesia dengan keterkaitan DPRD dalam kontestasi pemilihan umum serentak nasional tahun 2019 serta menjelaskan alternatif model pemilu DPRD yang sesuai dengan bentuk negara.

**Kata Kunci:** Negara Kesatuan; DPRD; Pemerintahan Daerah; Pemilihan Umum Serentak Nasional.

**Pendahuluan**

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Diketahui dalam pengaturan lebih lanjut pada pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa:

- (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;
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Terbaginya Indonesia atas daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota menimbulkan konsekuensi hukum berupa tiap-tiap daerah tersebut pasti memiliki pemerintahan daerah sendiri untuk mengurus urusan pemerintahan di tiap daerah masing-masing. Konsekuensi hukum seperti ini bukan merupakan penerapan konsep negara federasi, hal itu lebih didasarkan karena Indonesia memberikan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagai akibat penerapan asas desentralisasi pada negara yang berbentuk kesatuan. Dalam bentuk negara kesatuan posisi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat, kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah pusat lebih menonjol, sedangkan pemerintah daerah hanya bersifat *derevatif*.<sup>1</sup>

Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota diberikan kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan menggunakan otonomi seluas-luasnya namun dengan catatan bukan termasuk urusan pemerintahan yang menurut undang-undang menjadi ketentuan urusan pemerintah pusat. Hal itu sesuai dengan ketentuan konstitusi UUD NRI 1945 pada pasal 18 ayat (5) menyebutkan “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”. Pemerintahan daerah tersusun atas pemerintah daerah yang di pimpin oleh seorang kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD, sehingga posisi Gubernur, Bupati/Walikota dan DPRD sebagai pemegang kekuasaan dalam menjalankan pemerintahan di daerah.

Pengaturan kelembagaan DPRD lebih lanjut diatur dalam dua undang-undang. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang pemerintahan daerah dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pengaturan DPRD dalam dua undang-undang tersebut seringkali memunculkan permasalahan sehingga menimbulkan kerancuan kedudukan DPRD itu sendiri dalam hal sistem pemilihan keanggotaannya melalui pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu. Pengesahan UU Nomor 7 Tahun

---

<sup>1</sup> M. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* (Gaya Media Pratama 2000).[207].

2017 tentang pemilihan umum melahirkan adanya gabungan pileg dan pilpres pada pemilu serentak nasional 2019 menyebabkan komposisi peserta pemilu 2019 cukup banyak sebab bertujuan memilih lima jabatan politik sekaligus dalam satu waktu.

Komposisi kepesertaan pemilu serentak nasional tahun 2019 sebenarnya patut dipertanyakan, sebab adanya DPRD sebenarnya sama sekali tidak mempunyai pengaruh terhadap agenda nasional yang hendak dicapai jika melihat kedudukan DPRD itu sendiri dalam konstitusi. Banyaknya partai politik dan tidak adanya batasan calon anggota DPRD yang harus dipilih tentu menjadi masalah tersendiri selama proses pemungutan suara. Pekerjaan yang banyak dengan volume besar pada akhirnya membawahi malapetaka bagi demokrasi Indonesia. Berdasarkan data KPU per Sabtu, 4 Mei 2019, diketahui jumlah petugas KPPS yang meninggal sebanyak 440 orang, dan sementara petugas yang sakit sejumlah 3.788 orang.<sup>2</sup> Berdasarkan permasalahan pada ulasan di atas, maka penulis merasa penting untuk menganalisis terkait kedudukan DPRD dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain dari pada itu, penulis merasa perlu mengkaji model alternatif pemilihan DPRD pada pemilihan umum serentak utamanya ditinjau dalam kerangka Negara Kesatuan Indonesia.

### **Metode Penelitian**

Metode penelitian hukum yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum normatif (*Normative legal research*).<sup>3</sup> Metode penelitian ini bertujuan untuk menemukan kebenaran koherensi, yaitu kesesuaian antara aturan hukum dengan norma hukum dan adakah norma tersebut sesuai dengan prinsip hukum.<sup>4</sup> Dalam penelitian skripsi ini akan dibahas asas-asas, konsep hukum, serta peraturan perundang-undangan yang terkait kedudukan DPRD dalam negara kesatuan, Pemilu, maupun alternatif model pemilu serentak yang bisa ditempuh.

---

<sup>2</sup> Anon, 'Total 554 Orang KPPS, Panwas dan Polisi Tewas di Pemilu 2019', (cnindonesia.com, 2019), <<https://www.cnindonesia.com/nasional/20190507084423-32-392531/total-554-orang-kpps-panwas-dan-polisi-tewas-di-pemilu-2019>>, dikunjungi pada 25-05-2019.

<sup>3</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum – Edisi Revisi* (Kencana Prenada Media Group, 2010). [43].

<sup>4</sup> *ibid.*[47].

### Kedudukan DPRD Dalam Kerangka Negara Kesatuan

Indonesia menerapkan doktrin pembagian kekuasaan atau sering dikenal dengan *distribution of power* yang dikemukakan oleh Montesquieu.<sup>5</sup> Bentuk dari penerapan doktrin ini adalah adanya pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan. Prinsip dalam negara kesatuan menurut pendapat C.S.T. Kansil, pada dasarnya hanya menuntut pengakuan satu pemerintah yang berwenang memerintah.<sup>6</sup> Presiden merupakan kepala pemerintahan sekaligus kepala negara yang berhak atas kewenangan dalam pemerintahan negara sebagai pimpinan tertinggi kekuasaan eksekutif. Menurut Jimly Asshiddiqi, penerapan doktrin pembagian kekuasaan terimplementasikan dalam hal pembagian kewenangan antara pusat dengan daerah.<sup>7</sup> Kekuasaan penuh yang awalnya terkonsentrasi kepada presiden pada akhirnya harus dipancarkan dan mengalami pembagian kekuasaan pada tiap-tiap daerah melalui pemerintahan daerah. Pemerintah pusat memiliki kedaulatan baik ke dalam maupun ke luar, dalam satu ikatan satu aturan konstitusi bersama yang berlaku bagi seluruh wilayah negara.

Sistem pemerintahan dijalankan dengan menerapkan asas desentralisasi, dekonsentrasi secara sinergis pada semua tingkatan daerah dalam pembagian kekuasaannya.<sup>8</sup> Daerah provinsi adalah daerah yang menerima kekuasaan dari pemerintah pusat, sehingga provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri.<sup>9</sup> Kepala daerah selain berfungsi sebagai aparatur daerah juga sebagai aparatur pemerintah pusat di daerah yang bertanggungjawab kepada presiden.<sup>10</sup> Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah menjalankan tugas eksekutif pemerintahan daerah akan dibantu oleh perangkat daerah yang ada. Pada pasal 59 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah dijelaskan bahwa “Setiap Daerah dipimpin

---

<sup>5</sup> Damang Averroes Al-Khawarizmi, “Pemisahan Kekuasaan vs Pembagian Kekuasaan”, (negarahukum.com, 2013), <<http://www.negarahukum.com/hukum/pemisahan-kekuasaan-vs-pembagian-kekuasaan.html>>, dikunjungi tanggal 30-12-2018.

<sup>6</sup> *ibid.*

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (PT. RajaGrafindo Persada, 2009).[50].

<sup>8</sup> Bonar Simorangkir *et al.*, *Otonomi atau federalisme: Dampaknya terhadap perekonomian* (Harian Umum Suara Pembaruan 2000).[11].

<sup>9</sup> *ibid.*[14].

<sup>10</sup> *ibid.*[11].

Oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut Kepala daerah”. Kemudian tugas Kepala daerah diperjelas dalam pasal berikutnya yakni pasal 65 ayat (1) huruf (a) yang menyatakan bahwa “Kepala daerah mempunyai tugas memimpin pelaksanaan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD”.

Bentuk doktrin kekuasaan Montesquieu lain yang diterapkan dalam negara kesatuan ialah doktrin pemisahaan kekuasaan, atau yang dikenal dengan istilah *separation of power*.<sup>11</sup> Pemisahaan kekuasaan pada umumnya terjadi antara 3 (tiga) cabang kekuasaan negara yakni: 1). Kekuasaan eksekutif; 2). Kekuasaan legislasi; 3). Kekuasaan yudisial. Pada tiap cabang kekuasaan tersebut melahirkan kewenangan yang berbeda, sehingga keadaan demikian melahirkan relasi konstitusi untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan. Kejelasan relasi dan kedudukan posisi konstitusi dalam tiap cabang kekuasaan tersebut akan menciptakan mekanisme *check and balances*, sehingga seiring berjalannya pemerintahan akan terjadi saling control penggunaan kekuasaan.

Ciri utama dari negara kesatuan adalah kewenangan membuat undang-undang hanya dimiliki oleh satu cabang kekuasaan, dan kewenangan itu dimiliki oleh cabang kekuasaan legislasi<sup>12</sup> Cabang kekuasaan ini sangat erat kaitanya dengan fungsi legislasi di dalamnya. Fungsi itu kemudian menjadikan satu-satunya pemilik kewenangan dalam pembuatan undang-undang. Melihat skema gambar diatas, maka jelas kewenangan membuat undang-undang hanya dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang selanjutnya disebut dengan DPR.

Dalam bentuk negara seperti Indonesia, pemegang kekuasaan legislasi juga bertindak sebagai lembaga parlemen, sebab kekuasaan legislasi adalah bagian dari lembaga parlemen. Akan tetapi, belum tentu lembaga yang dikategorikan parlemen secara otomatis mempunyai kekuasaan legislasi. Ketentuan konstitusi sendiri

---

<sup>11</sup> Damang Averroes Al-Khawarizmi, *Lo.Cit*.

<sup>12</sup> Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia* (Universitas Atma Jaya Yogyakarta Press 2003).[87].

menjelaskan bahwa fungsi parlemen tidak hanya dijalankan oleh DPR, melainkan ada beberapa lembaga negara lain yang juga turut menjalankan fungsi-fungsi parlemen. Lembaga negara tersebut ialah DPD dan DPRD. Kedua lembaga tersebut masuk kategori lembaga parlemen sebab memiliki peran dalam menjalankan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran dalam pemerintahan. Doktrin negara kesatuan, fungsi parlemen tidak secara otomatis akan melahirkan fungsi legislasi juga, hal itu disebabkan kewenangan pembuatan undang-undang hanya dimiliki oleh satu lembaga saja yang dimiliki oleh DPR.

DPRD tidak memiliki fungsi legislasi, sehingga tidak bisa dikategorikan menjadi lembaga legislasi. DPRD untuk menjalankan fungsi parlemen tersebut terbatas pada lingkup daerah kekuasaannya. DPRD juga memiliki kedudukan yang unik dibanding lembaga parlemen lain yakni berkedudukan sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah, sehingga lembaga ini juga menjalankan peran pemerintahan daerah bersama Kepala daerah. Keunikan kedudukan DPRD ini selanjutnya perlu telusuri terkait eksistensi kedudukannya dalam pemerintahan daerah.

Ada dua undang-undang yang mengatur kedudukan DPRD. Pengaturan dalam undang-undang tersebut akhirnya melahirkan dua rezim hukum yakni Pertama, Rezim hukum pemerintahan daerah yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Melalui ketentuan undang-undang ini, DPRD memiliki kedudukan sebagai salah satu unsur penyelenggara urusan pemerintahan daerah. Kedua, Rezim hukum MD3 yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pengaturan dalam undang-undang MD3 mengategorikan kedudukan DPRD sebagai salah satu lembaga parlemen yang berada di daerah. Bermula dari amanat Ketetapan MPRS Nomor XI/MPRS/1966 tentang Pemilihan Umum, yang kemudian ketetapan tersebut diatur dalam undang-undang. Pengaturan DPRD pada undang-undang ini mengakibatkan posisi DPRD sering kali dianggap sebagai bagian dari lembaga legislasi. Mengategorikan dan mengatur DPRD sebagai lembaga legislasi merupakan kesalahan yang mendasar dan fatal, sebab jika diuraikan lebih lanjut, DPRD tidak mempunyai kewenangan membentuk sebuah Undang-Undang.

DPRD hanya mempunyai kewenangan membentuk perda, dimana secara hirarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, menjelaskan bahwa perda masuk dalam kategori tingkatan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang, sehingga DPRD tidak dapat dikategorikan sebagai lembaga legislasi dan tidak juga mempunyai fungsi legislasi yang secara fundamental untuk membentuk produk hukum undang-undang. DPRD hanya memiliki fungsi membentuk peraturan daerah dan hanya bertindak sebagai lembaga parlemen di daerah. Problematika kedudukan DPRD semacam ini pada akhirnya melahirkan kerancuan dalam menentukan garis kedudukan DPRD dalam ketatanegaraan di Indonesia.

Pasca Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dikelaurkan, terdapat pasal secara khusus melakukan pembenahaan kedudukan DPRD yang selama ini dianggap inkonsistensi terhadap sistem kelembagaan DPRD dalam konstitusi. Pasal 409 huruf d Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa:

“Pasal 1 angka 4, pasal 314 sampai dengan pasal 412, pasal 418 sampai dengan pasal 421 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568), dicabut dan dinyatakan tidak berlaku”.

Secara tidak langsung pengaturan diatas telah menguatkan kedudukan DPRD yang hanya bertindak sebagai lembaga parlemen di daerah dan masuk dalam bagian dari salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah, dan mengakhiri kesalahan persepsi di masyarakat mengenai kedudukan DPRD yang selama ini terjadi.

DPRD sebagai representasi lembaga parlemen di daerah telah jelas tercantum pada Pasal 95 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menjelaskan bahwa “DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah provinsi” Dan pada pasal 148 ayat (1) yang juga menyatakan bahwa ”DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah kabupaten/kota”. Kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat

di daerah telah diformat sedemikian rupa sehingga bisa juga menempel sebagai penyelenggara pemerintah daerah.<sup>13</sup>

DPRD sebagai lembaga perwakilan di daerah dan juga memiliki kedudukan sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah. Dalam menjalankan peran lembaga perwakilan daerah, DPRD mempunyai fungsi Anggaran (*budgetting*) dan fungsi pengawasan (*policy making*). Dalam menjalankan peran salah satu unsur pemerintahan daerah pasti akan dibekali fungsi pemerintahan. Dengan keadaan yang demikian, DPRD secara keseluruhan memegang kendali atas fungsi 2+1 yakni: Fungsi Anggaran (*Budgetting*), Fungsi Pengawasan (*Policy Making*), Fungsi Pembuat Peraturan Daerah.

Kedudukan DPRD yang demikian, sayangnya tidak diimbangi dengan mekanisme pengisian jabatan yang bisa mendukung kelembagaan DPRD sesuai kerangka negara kesatuan. Ketentuan pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan bahwa “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Pengisian jabatan DPRD ini tunduk pada ketentuan pasal 22E tersebut. Pasal 1 angka (1) Undang-Undang tentang Pemilu 2019 menjelaskan bahwa:

“Pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

sehingga mekanisme pengisian jabatan masih menggunakan pemilihan umum yang diselenggarakan bersama-sama pada tingkatan nasional, padahal jika melihat secara seksama kedudukan DPRD adalah di daerah dan bersinggungan secara langsung urusan yang menyangkut kedaerahan. Keadaan yang demikian tentu dinilai tidak mendukung upaya memperkuat konsep negara kesatuan secara konstitusional.

---

<sup>13</sup> J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global* (PT. Rineka Cipta 2007).[174].



Perlu adanya pembahasan lebih lanjut terkait mekanisme pengisian keanggotaan DPRD yang sesuai kerangka negara kesatuan secara konstitusional.

### **Model Alternatif Pemilihan DPRD Pada Pemilihan Umum Serentak**

Dalam perkembangan penyelenggaraan pemilu di Indonesia, ditemukan beberapa indikasi bahwa untuk mendapatkan dukungan keterpilihan, maka seorang calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan proses tawar-menawar politik terlebih dahulu dengan partai politik yang berakibat kepada mempengaruhi jalannya roda pemerintahan.<sup>14</sup> Negaosiasi tersebut pada kenyataannya banyak melahirkan kepentingan sesaat yang bersifat taktis ketimbang demi mempertahankan kepentingan jangka panjang yang bersifat strategis yang didasarkan atas kesamaan ideologi yang hendak dibangun. Posisi Presiden akan tereduksi dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan jika Indonesia masih menganut sistem pemerintahan Presidensial.<sup>15</sup> Desain pemilu dengan keadaan pilpres dan pileg diselenggarakan secara terpisah tidak dalam satu waktu telah dinilai gagal mewujudkan sistem pemerintahan presidensial. Padahal salah satu agenda amandemen UUD NRI Tahun 1945 adalah untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Hal itu pada akhirnya menjadi pertimbangan Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 yang mana salah satu hasil putusnya mengintruksikan agar penyelenggaraan pilpres dan pileg dilakukan serentak nasional.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum merupakan tindak lanjut adanya amanat putusan Mahkamah Konstitusi tersebut. Muatan Undang-Undang ini sendiri merupakan gabungan dari Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 yang telah dirangkum dan disederhanakan sedemikian rupa sehingga menjadi kodifikasi hukum pemilu. Dalam undang-undang ini menghendaki adanya pelaksanaan pemilu menggunakan desain model serentak.

---

<sup>14</sup> Ratna Solihah, *'Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik'* (2018) Vol. 3. No. 1 Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan.[6].

<sup>15</sup> *ibid.*

Adapun pemilu serentak menurut Benny Geys didefinisikan sebagai sistem pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan dalam satu waktu secara bersamaan.<sup>16</sup> Jenis pemilihan serentak sendiri mencakup pemilihan eksekutif dan legislatif diberagam tingkatan yang terentang dari nasional, regional, hingga pemilihan ditingkatan lokal.<sup>17</sup>

Dalam kajian implikasi penerapan sistem baru yang terdapat pada naskah akademik rancangan undang-undang tentang penyelenggaraan pemilihan umum, dijelaskan bahwa:<sup>18</sup>

“Penyelenggaraan pemilu serentak (pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu anggota DPR dan DPD) concurrent terpisah sekitar 24-30 bulan dari waktu penyelenggaraan pemilu lokal (pemilu Kepala dan Wakil Kepala daerah, pemilu anggota DPRD) yang juga concurrent diperkirakan akan menghasilkan sejumlah konsekuensi politik yang positif tidak hanya bagi efektifitas pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah tetapi juga konsolidasi demokrasi Indonesia”.

menunjukkan bahwa sebenarnya perancang undang-undang dalam melakukan kajiannya menggunakan mendesain pemilu serentak nasional untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, dan pemilu serentak lokal untuk memilih Kepala dan Wakil Kepala daerah, dan DPRD. Akan tetapi dalam ruang lingkup materi muatan dalam naskah akademik rancangan undang-undang tentang penyelenggaraan pemilihan umum,<sup>19</sup> pencalonan anggota DPRD masuk dalam ruang lingkup pengaturan. Pada lain sisi, pencalonan Kepala dan Wakil Kepala daerah tidak masuk rung lingkup materi. Keadaan demikian tentu memperlihatkan ketidakkonsistenan dalam mengkaji suatu permasalahan yang hendak dijadikan materi undang-undang. Naskah akademik dalam isi kajiannya menjelaskan adanya keterkaitan pemilu serentak nasional dengan pemilu serentak lokal jika ingin mewujudkan perubahan seperti yang dijelaskan diatas, tetapi dalam muatan ruang lingkup materi hanya terkait pemilu serentak nasional saja.

---

<sup>16</sup> Naskah Akademik *Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, Kementerian Dalam Negeri*. [78].

<sup>17</sup> *ibid.*

<sup>18</sup> *ibid.* [80].

<sup>19</sup> *ibid.* [340].

Memasukan pemilihan keanggotaan DPRD dalam mekanisme pemilu serentak nasional sangat tidak relevan. Pembentuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tampaknya melupakan ketentuan undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 409 huruf (d) yang mencabut kedudukan DPRD dalam ketentuan Undang-Undang MD3 yang menolak adanya upaya mengategorikan DPRD sebagai lembaga legislatif. Sedangkan ketika menelaah ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dengan DPRD sebagai salah satu kontestannya, secara tidak langsung pembuat undang-undang telah mengategorikan kembali DPRD sebagai lembaga legislatif. Hal itu jelas menimbulkan konflik norma dan akan memicu kerancuan kedudukan DPRD kembali.

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia atau yang sering dikenal dengan LIPI, telah mengeluarkan *Position Paper* tentang Pemilu Nasional Serentak 2019, yang dalam muatannya berisi penjelasan model desain pemilu serentak sesuai konteks Indonesia.<sup>20</sup> Terdapat setidaknya enam model desain pemilu serentak yang bisa diterapkan di Indonesia yaitu:

1. Pemilu serentak untuk memilih jabatan politik baik pada tingkat nasional maupun tingkat lokal, sehingga memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, DPRD, Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah, secara bersama-sama;
2. Pemilu serentak untuk memilih jabatan legislatif baik tingkat pusat maupun tingkat daerah dan kemudian disusul dengan pemilu serentak untuk jabatan eksekutif baik tingkat maupun tingkat daerah, sehingga pemilihan akan terlebih dahulu diselenggarakan untuk memilih DPR, DPD, DPRD, yang kemudian disusul dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah;
3. Pemilu serentak berdasarkan tingkatan pemerintahan dengan dibedakan waktu antara pemilu nasional dan pemilu lokal, sehingga pemilihan diselenggarakan untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, baru kemudian disusul dengan pemilihan DPRD, dan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah;
4. Pemilu serentak tingkat nasional dengan memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden kemudian disusul dengan pemilu serentak lokal untuk memilih DPRD, Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah dengan dibedakan waktunya secara interval menurut wilayah kepulauannya;
5. Pemilu serentak tingkat nasional dengan memilih DPR, DPD, Presiden dan

---

<sup>20</sup> Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, *Position Paper: Pemilu Nasional Serentak 2019* (Electoral Research Institute 2014).[19].

Wakil Presiden, kemudian disusul dengan pemilu serentak lokal untuk memilih DPRD, Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah didasarkan atas kesepakatan waktu yang telah ditentukan;

6. Pemilu serentak nasional dengan memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, DPRD, kemudian disusul dengan pemilu serentak tingkat lokal yang hanya memilih Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah saja.

Lebih lanjut, *Position Paper* yang dikeluarkan oleh LIPI tersebut membahas bahwasanya model desain pemilu serentak nomor satu, dua, tiga bertujuan tidak lain hanya untuk penghematan anggaran.<sup>21</sup> Sementara model desain pemilu serentak yang terdapat pada nomor tiga, empat, lima, diyakini akan mendorong sistem pemilihan lebih sederhana.<sup>22</sup>

Mengacu pada kondisi sistem politik di Indonesia seperti jumlah pemilih yang banyak, menganut sistem multi partai dengan menggunakan sistem proposional dalam pemilihan anggota legislatifnya, serta konfigurasi politik yang tidak menentu, praktis hanya model pemilu serentak berdasarkan tingkatan pemerintahan dengan dibedakan waktu antara pemilu nasional dan pemilu lokal yang paling ideal. Pemilihan model ini diselenggarakan untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, baru kemudian disusul dengan pemilihan DPRD, dan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah. Akan tetapi model pemilu serentak yang demikian sulit diimplementasikan sebab terbentur dengan adanya ketentuan pada pasal 22E UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan pasal 22E masih belum mengakomodir adanya pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah. Selain dari pada itu, pemilihan jabatan anggota DPRD ketentuannya masih masuk dalam pasal 22E, sehingga DPRD harus tetap dipilih secara bersama-sama dengan jabatan lain seperti DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam ketentuan pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 sendiri terdapat penempatan tata letak frasa “dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” pada penghujung ayat, bukan di tengah atau sebelum frasa “Presiden dan Wakil Presiden” setidaknya bisa ditafsirkan dengan penekanan pada sisi arti kata atau istilah.<sup>23</sup> Ada dua hal yang bisa ditafsirkan

---

<sup>21</sup> *ibid.*[21].

<sup>22</sup> *ibid.*

<sup>23</sup> *ibid.*[45].

terkait hal itu, yakni: Pertama, para pengubah UUD NRI Tahun 1945 menempatkan pemilu untuk pengisian keanggotaan DPRD tidak senafas dengan pemilu untuk pengisian keanggotaan DPR dan DPD.<sup>24</sup> Hal itu didasarkan atas adanya pemisahan atau pembatas dengan norma lain yang tidak sejenis, artinya norma pemilu anggota DPR dan DPD dengan norma pemilu DPRD justru dipisahkan oleh norma pemilu Presiden dan Wakil Presiden.<sup>25</sup> Kedua, susunan rumusan norma pada pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 secara ketentuan telah menunjukkan adanya pengurutan antara pemilu nasional dengan pemilu dalam lingkup lokal.<sup>26</sup> Hal itu bisa dilihat dari tata letak norma pemilu untuk pengisian keanggotaan DPR, DPD, dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diletakan secara berurutan, sedangkan norma pemilu untuk pengisian keanggotaan DPRD diletakan dibagian ujung.<sup>27</sup> Susunan norma yang demikian baik secara langsung maupun tidak langsung telah melahirkan interpretasi untuk mengklasifikasikan antara pemilu nasional dengan pemilu lokal.<sup>28</sup> Penafsiran sistematis pada pasal 22E juga mesti diiring dengan penafsiran tekstual, sehingga tidak menutup kemungkinan diaturnya pemisahan antara pemilu serentak nasional dengan pemilu serentak Lokal.<sup>29</sup> Selama ini desain pemilu serentak lokal sendiri dimaknai oleh pembuat Undang-Undang sebagai pilkada secara serentak yang bertujuan hanya memilih Kepala daerah. Kontestasi DPRD tetap masuk dalam pemilu serentak nasional, padahal seharusnya kontestasi DPRD dimasukkan pada pemilu serentak lokal. Memasukan DPRD dalam desain pemilu serentak lokal bukan hanya menyangkut aspek lokalitasnya saja, melainkan juga aspek sosiokultur masyarakat yang terlibat dalam kontestasi politik tersebut.<sup>30</sup>

DPRD dengan Kepala daerah jika dilihat secara seksama memiliki beberapa kesamaan. Kesamaan tersebut yakni keduanya sama-sama masuk pengaturan rezim

---

<sup>24</sup> *ibid.*

<sup>25</sup> *ibid.*

<sup>26</sup> *ibid.*

<sup>27</sup> *ibid.*

<sup>28</sup> *ibid.*

<sup>29</sup> *ibid.*[46].

<sup>30</sup> Mukhtas Sarman, '*Pilkada Serentak: Qou Vadis Kedaulatan Rakyat*' (Program Magister Sains Administrasi Pembangunan Universitas Lambung Mangkurat 2015).[73].

hukum pemerintahan daerah, ruang lingkup daerah pemilihan yang sama, pemilihan yang sama, serta tingkat legitimasi yang setara pula membuat gagasan desain pemilu serentak lokal dirasa paling sesuai dengan kebutuhan daerah.<sup>31</sup> Adapun cara mengimplementasikan adanya pemilu serentak lokal bisa tempuh dengan dua cara, yakni: Pertama, melalui Interpretasi norma yang ada pada pasal 18 ayat (3), pasal 18 ayat (4), dan pasal 22E ayat (2). Interpretasi tersebut sangat beresiko dipermasalahkan. Hal itu disebabkan karena adanya penafsiran Mahkamah Konstitusi yang termuat dalam Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa pilkada bukan bagian dari rezim pemilu dan telah diatur tersendiri dalam pasal lain. Perbedaan rezim hukum seharusnya tidak menjadi halangan, sebab penggabungan tersebut lebih mengarah kepada penyatuan proses penyelenggaraanya saja.<sup>32</sup>

Kedua, mendorong adanya amandemen konstitusi utamanya terhadap pasal 18 ayat (3), pasal 18 ayat (4), dan pasal 22E ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Dengan mendorong adanya amandemen tersebut, maka perumus konstitusi bisa mengurangi dan atau menambah norma dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945, sehingga membuka peluang adanya pemisahan pemilu serentak nasional dengan pemilu serentak lokal.

### **Kesimpulan**

Kedudukan hukum DPRD dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah sekaligus bertindak sebagai lembaga perwakilan daerah. Peran tersebut kemudian diimplementasikan dalam fungsi pembuatan perda, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Memasukan pemilihan keanggotaan DPRD dalam mekanisme pemilu serentak nasional sangat tidak relevan. Pembentuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tampaknya melupakan ketentuan undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 409 huruf (d) yang mencabut kedudukan DPRD dalam ketentuan Undang-Undang MD3 yang menolak adanya upaya mengategorikan DPRD sebagai lembaga legislasi.

---

<sup>31</sup> Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, *Op.Cit.*[48].

<sup>32</sup> *ibid.*[49].

Sedangkan ketika menelaah ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dengan DPRD sebagai salah satu kontestannya, secara tidak langsung pembuat undang-undang telah mengategorikan kembali DPRD sebagai lembaga legislasi.

Tidak tepat juga memasukan kontestasi DPRD pada level pemilihan nasional, sebab DPRD sejatinya merupakan organ daerah bukan organ yang berkedudukan di pusat atau nasional. Perlu adanya perubahan desain pemilu serentak utamanya menyangkut kontestasi DPRD. Model desain alternatif pemilu serentak yang bisa digunakan yaitu pemilu serentak berdasarkan tingkatan pemerintahan dengan dibedakan waktu antara pemilu nasional dan pemilu lokal. Pemilihan model ini diselenggarakan untuk memilih DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, baru kemudian disusul dengan pemilihan DPRD, dan Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah. Desain pemilu serentak yang demikian selain bisa menguatkan sistem presidensial, juga bisa dianggap paling sesuai dengan konsep negara yang dianut oleh Indonesia sebagai negara kesatuan.

## **Daftar Bacaan**

### **Buku**

- Bonar Simorangkir *et al.*, *Otonomi atau federalisme: Dampaknya terhadap perekonomian* (Harian Umum Suara Pembaruan 2000).
- Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia* (Universitas Atma Jaya Yogyakarta Press 2003).
- J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah: Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global* (PT. Rineka Cipta 2007).
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara* (PT. RajaGrafindo Persada 2009).
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, *Position Paper: Pemilu Nasional Serentak 2019* (Electoral Research Institute 2014).
- Mukhtas Sarman, *Pilkada Serentak: Qou Vadis Kedaulatan Rakyat* (Program Magister Sains Administrasi Pembangunan Universitas Lambung Mangkurat 2015).

M. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* (Gaya Media Pratama 2000).

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum – Edisi Revisi* (Kencana Prenada Media Group, 2010).

### **Jurnal**

Ratna Solihah, *Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik*, (2018). No. 1 Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan Vol. 3.

### **Laman**

Anon, 'Total 554 Orang KPPS, Panwas dan Polisi Tewas di Pemilu 2019', (ccnindonesia.com,2019) <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190507084423-32-392531/total-554-orang-kpps-panwas-dan-polisi-tewas-di-pemilu-2019,>> dikunjungi 25-05-2019.

Damang Averroes Al-Khawarizmi, 'Pemisahan Kekuasaan vs Pembagian Kekuasaan' (negarahukum.com, 2013) <<http://www.negarahukum.com/hukum/pemisahan-kekuasaan-vs-pembagian-kekuasaan.html>>, dikunjungi 30-12-2018.