

FORMAT PEMILU SERENTAK PASCA PUTUSAN MK NO. 55/2019: Kajian dan Analisis dengan Perspektif Sosiologi Politik

Syarifuddin Jurdi

Dosen UIN Alauddin Makassar,
Komisioner KPU Provinsi Sulawesi Selatan

Abstract

In the practice of the Indonesian presidential system, the presidential elections held after the legislative elections do not strengthen the presidential system, checks and balances mechanism between the government and the People's Representative Council have not run according to the mandate of the constitution yet. By using hermeneutic and verstehen approaches, as well as political sociology perspective, this paper considers that strengthen checks and balances mechanism between the government and People's Representative Council is by carrying out regional and national simultaneous elections. The merging of legislative elections (People's Representative Council and Regional representative Council) and presidential elections at national level also merging legislative and executive elections at regional level have several functions: first, the merging will result an effective and efficient governance in running the government; second, an easier and lighter electoral unification model, both for organizers in preparing stages of elections or for voters in channeling their voting rights; third, political issues that are programmed by candidate pairs and legislative candidates will be more focused and directed so that the public is clearer in determining their political choices.

Keywords: *simultaneous elections, strengthening presidential system, and the decision of constitutional court*

Intisari

Dalam praktik sistem presidensial Indonesia, pemilu presiden yang diselenggarakan setelah pemilu legislatif tidak memperkuat sistem presidensial, mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*) antara

pemerintah dan DPR belum berjalan sesuai dengan amanat konstitusi. Dengan menggunakan pendekatan hermeneutik dan *verstehen* serta perspektif sosiologi politik dan kelembagaan, tulisan ini memandang bahwa memperkuat *checks and balances* antara pemerintah dan parlemen melalui penyelenggaraan pemilu serentak nasional dan lokal. Penggabungan pemilu legislatif (DPR dan DPD) dan pemilu presiden pada level nasional serta penggabungan pemilu legislatif (DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota) dan eksekutif (gubernur, bupati, walikota) pada level daerah menjadi pilihan; *pertama*, penyatuan tersebut akan menghasilkan pemerintahan yang efektif dan efisien dalam menjalankan kekuasaannya; *kedua*, model penyatuan level pemilu lebih mudah dan ringan, baik bagi penyelenggara dalam menyiapkan tahapan maupun bagi pemilih dalam menyalurkan hak pilihnya; *ketiga*, isu politik yang diprogramkan pasangan calon maupun calon legislatif akan lebih fokus dan terarah sehingga masyarakat lebih jelas dalam menentukan pilihan politiknya.

Kata Kunci: *Pemilu serentak, penguatan, sistem presidensial, pasca Putusan MK*

Pendahuluan

Praktik demokrasi prosedural di Indonesia telah berlangsung sejak Pemilihan Umum (Pemilu) pertama dilaksanakan pada tahun 1955, Pemilu dalam konstruksi awalnya sebagai instrumen atau sarana untuk melaksanakan demokrasi, pemilu menjadi simbol, lambang sekaligus tolak ukur demokrasi,¹ sementara Ramlan Surbakti menyebut bahwa pemilu sebagai salah satu dari 11 pilar sistem politik demokrasi.² Dalam sistem politik demokrasi, rakyat memiliki ruang untuk memberikan suaranya dalam menentukan pemimpin politik. Dengan adanya partisipasi pemilih dalam penentuan kepemimpinan, maka pemilu menjadi stau mekanisme penyeleksian dan pendelegasian daulat rakyat kepada orang atau partai politik yang dipercaya.³

Pemilu sebagai satu sarana rakyat untuk menentukan pilihan politiknya memerlukan adanya suatu sistem pemilu yang signifikan

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 461

² Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto dan Hasyim Asy'ari, *Merancang Sistem Politik Demokratis, Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif* (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011), h. 5

³ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: Grasindo, 1982), h. 181

mempengaruhi proses penyelenggaraan pemerintahan. Dalam sejarah pemilu Indonesia, sistem yang digunakan tidaklah banyak bergeser, meskipun dalam tiga pemilu terakhir terjadi berbagai perubahan, khususnya penentuan daftar calon terbuka. Sistem pemilu yang memisahkan pemilu eksekutif lokal dengan pemilu legislatif merupakan dilema dalam menata relasi eksekutif-legislatif, kendati pada pemilu 2019 terjadi perubahan sistem pemilu yakni menggabungkan pemilu legislatif dengan pemilu presiden dan wakil presiden.

Konstruksi sistem pemilu serentak 2019 menjadi salah satu eksperimen politik dengan menggabungkan pemilu presiden/wakil presiden dengan pemilu legislatif nasional dan daerah yang dikenal dengan pemilu lima surat suara. Penggabungan pemilu eksekutif nasional dengan legislatif nasional ditambah dengan legislatif daerah pada satu sisi memperoleh apresiasi dan dukungan dari banyak pihak, baik ahli hukum, pakar politik maupun publik secara luas, karena sistem pemilu serentak bertujuan untuk memperkuat sistem presidensial dan membangun sistem pemerintahan yang memperoleh dukungan politik yang kuat, tetapi pada sisi lain pemilu serentak memperoleh kritis dan bahkan gugatan publik justru setelah pemilu serentak itu dilaksanakan, karena pemilu serentak 2019 dianggap pemilu yang membingungkan dan rumit, baik bagi tokoh, politisi maupun pemilih.

Pemilu sebagai sarana untuk menjamin kedaulatan rakyat artinya pemilu memberikan suatu kepastian detail tahapan pelaksanaannya agar dilaksanakan secara profesional dan bertanggungjawab, menyediakan ruang partisipasi warga yang setara dan memastikan bahwa prinsip kedaulatan rakyat dapat terwujud melalui pelaksanaan yang adil. Dalam hal pemilu sebagai sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, sudah menjadi keniscayaan bahwa pemilu tidak menimbulkan persoalan dan tidak menimbulkan kebingungan ataupun kerumitan bagi pemilih, pemilu sejatinya harus menciptakan kemudahan bagi pemilih dalam menentukan pilihan politiknya.

Dalam sistem pemilu demokratis, variabel atau parameter yang terukur untuk menghasilkan kepemimpinan nasional dan keterwakilan politik sebagai representasi rakyat merupakan suatu keniscayaan, dengan jalan tersebut terbukanya ruang kompetisi yang adil dan tidak menimbulkan kebingungan bagi pemilih, menurut Afan Gaffar⁴ pemilu yang demokratis mencakup; *pertama*, pemilu dilakukan

⁴ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), h. 251-254

secara demokratik untuk memberi ruang kompetisi yang jujur, *fair* dan adil; *kedua*, produk pemilu harus lebih baik, lebih berkualitas, mandiri dan memiliki akuntabilitas yang tinggi; *ketiga*, derajat keterwakilan dengan adanya perimbangan yang adil antara pusat dan daerah; *keempat*, peraturan perundang-undangan mengenai pemilu harus tuntas; *kelima*, pelaksanaan pemilu bersifat praktis, tidak rumit, mudah dipahami dan dimengerti oleh rakyat.

Desain pemilu demokratis sudah digagas jauh sebelum dilaksanakan pemilu serentak 2019, Gaffar memberi penekanan bahwa pemilu bersifat praktis dan mudah dipahami oleh rakyat, oleh karena itu, penyelenggaraan pemilu yang demokratis suatu keniscayaan, namun menghindarkan dari kerumitan bagi rakyat, mengingat pemilu sebagai pintu untuk menyeleksi elite berkuasa, artinya melalui pemilu warga negara harus memiliki hak untuk memberikan suara dan suara-suara mereka itu dihitung secara adil.⁵

Selain memastikan hak pilih warga terjamin, pemilu juga menjamin terpenuhinya persamaan hak pilih warga secara adil, Robert Dahl menyebut terdapat kriteria suatu negara-bangsa dalam proses demokrasi sehingga terbentuk pemerintahan yang paling baik yakni persamaan hak pilih, partisipasi efektif, pembeberan kebenaran, kontrol terhadap agenda dan pencakupan. Dahl juga menyebut tujuh lembaga demokrasi yang harus ada dalam proses demokrasi yakni; para pejabat yang dipilih; pemilu yang bebas dan adil; hak untuk memilih yang inklusif; hak dipilih atau dicalonkan dalam pemilu; kebebasan menyatakan pendapat; hak mendapatkan informasi alternatif; dan kebebasan berserikat.⁶ Sistem dapat dianggap demokratis menurut Juan J. Linz apabila memungkinkan dirumuskannya secara bebas preferensi-preferensi politik, dengan menggunakan kebebasan-kebebasan dasar, yaitu untuk berserikat, untuk mendapatkan informasi, dan untuk berkomunikasi dengan tujuan membuka persaingan bebas di antara para pemimpin untuk mendapatkan keabsahan untuk jangka waktu tertentu dengan sarana-sarana anti-kekerasan.⁷

Pemilu serentak untuk memperkuat sistem presidensial yang bertujuan menghasilkan stabilitas politik pemerintahan dalam

⁵ Robert A Dahl, *On Democracy* [Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat] (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001), h. 68

⁶ Rober A Dahl, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya* (Jakarta: YOI, 1992); Syamsuddin Haris, *Praktik Parlemen Demokrasi Presidensial Indonesia* (Yogyakarta: Andi Offset, 2014).

⁷ Juan J. Linz (ed.al.), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain* (Bandung: Mizan, 2001), h. 126

masyarakat majemuk, terbuka dan dunia yang makin kompetitif. Desain sistem pemilu untuk melakukan seleksi terhadap elite berkuasa diperlukan agar dapat menghasilkan kepemimpinan yang kuat, kepemimpinan yang memperoleh dukungan rakyat dan dukungan parlemen, dipilih dalam waktu yang sama, desain sistem pemilu berorientasi memperkuat pelaksanaan pemerintahan presidensial. Sistem pemilu serentak menjadi alternatif untuk memperkuat penyelenggaraan pemerintahan presidensial karena dengan rekayasa sistem pemilu yang tepat maka sistem kepartaian dan relasi presiden-DPR dapat diarahkan untuk pembentukan pemerintahan presidensial yang kuat, stabil, dan efektif.⁸ Melakukan redesain sistem pemilu menjadi pilihan untuk menghasilkan pemerintahan yang tidak saja memiliki dukungan politik, tetapi juga sebagai arena untuk menyederhanakan partai politik melalui pola keserentakan pemilu.

Dalam konteks penguatan sistem presidensial, relasi eksekutif dan legislatif merupakan keniscayaan dalam proses pembangunan demokrasi. Penguatan relasi eksekutif dan legislatif dapat dikonstruksi melalui penyelenggaraan pemilu untuk menghasilkan pejabat eksekutif dan pejabat legislatif dalam waktu bersamaan, pilihan pemilu serentak sebagaimana Putusan MK merupakan keniscayaan. Desain pemilu serentak model yang ditawarkan oleh MK dalam Putusan 55/PUU-XVII/2019 menjadi perhatian pembuat undang-undang untuk memperkuat sistem presidensial. Pilihan terhadap model pemilu serentak menjadi point yang akan dibahas dalam tulisan ini. Pilihan pemilu serentak 2019 dengan lima jenis pemilihan yang dilakukan secara bersamaan menghasilkan dinamika politik, baik terkait dengan penyelenggara pemilunya maupun berkaitan dengan relasi pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, keserentakan pemilu untuk memilih presiden/ wakil presiden dan legislatif, sementara pemilihan gubernur, bupati dan walikota dilakukan secara terpisah dengan legislatif daerah (DPRD).

Tulisan ini akan menganalisis format pemilu serentak dengan berpusat pada pertanyaan; *pertama*, bagaimana format pemilu serentak di masa depan pasca Putusan MK No. 55? *Kedua*, bagaimana pembuat undang-undang menentukan desain pemilu serentak untuk menghasilkan pembangunan demokrasi? *Ketiga*, apa konsekuensi politik dari pilihan desain pemilu serentak untuk pembangunan demokrasi Indonesia? Studi ini akan memberikan perhatian pada

⁸ Valina Singka Subekti, *Sistem Pemilu dan Penguatan Presidensialisme Pasca Pemilu Serentak 2019*, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Politik FISIP UI, (Jakarta: Fisip UI, 2019), h. 7

konstruksi pemilu serentak yang relevan bagi penguatan sistem politik, sistem pemilu dan penguatan sistem kepartaian. Oleh sebab itu, studi ini akan melakukan pemetaan terhadap data berdasarkan permasalahan studi sehingga mempermudah membangun narasi atau argumentasi. Dalam tulisan ini akan menggunakan pendekatan hermeneutik, *verstehen*, dan *erklaren* sebagai suatu bentuk pemahaman dan proses interpretasi terhadap suatu objek yang mempunyai makna (*meaning-full forms*) dengan tujuan untuk menghasilkan kemungkinan pemahaman yang objektif.⁹ Untuk menghasilkan proses analisis yang objektif dan berkualitas diperlukan analisis yang bersifat historis, analisis ini selain dituntut untuk menguasai permasalahan, juga perlu untuk merujuk pada peristiwa dan iklim politik bangsa. Selain itu, pemahaman diarahkan secara holistik dan dikaitkan secara total dengan aspek intelektual, emosional dan moral yang terdapat dalam pokok kajian.¹⁰

Studi mengenai Pemilu dan pemilu serentak merupakan obyek studi politik yang aktual dalam konteks pencarian format pemilu serentak yang ideal untuk Indonesia. Putusan mahkamah Konstitusi No. 14/2013 dan No. 55/2019 menjadi titik sentral reproduksi sistem pemilu. Studi terkait dengan topik ini telah dilakukan oleh sejumlah sarjana, studi yang dilakukan Sri Nuryanti,¹¹ Valina S Subekti,¹² Triono,¹³ dan Muhammad Jufri¹⁴ memberi perhatian pada; *pertama* Putusan MK No. 14/2013 terkait persiapan penyelenggaraan pemilu serentak 2019, belum sampai pada resiko dan akibat dari penyelenggaraan pemilu serentak; *kedua*, catatan terhadap kerumitan sistem pemilu dan kesulitan yang dihadapi oleh penyelenggara pemilu. Sementara memberi catatan pada sisi normatif penyelenggaraan pemilu serentak 2019; *ketiga*, terkait format penyelenggaraan pemilu dengan melakukan kajian terhadap Putusan MK. No. 072-073/2004 hingga Putusan MK No. 55/2019 terkait pemilu serentak.

Kajian dan studi mengenai pemilu serentak merupakan fokus

⁹ Josef Bleicher, *Contemporary Hermeneutics: Hermeneutics as Method, Philosophy and Critique* (London: Routledge 7 Kegan Paul, 1980), hlm. 28

¹⁰ Josef Bleicher, *Contemporary Hermeneutics*, hlm. 32

¹¹ Sri Nuryanti, "Menyiapkan Tata Kelola Pemilu Serentak 2019", dalam *Jurnal Penelitian Politik*, Vol. 12, No. 1 Juni 2015

¹² Valina Singka Subekti berjudul "Sistem Pemilu dan Penguatan Presidensialisme Pasca Pemilu Serentak 2019", Pidato Pengukuhan Guru Besar Bidang Ilmu Politik FISIPOL UI Jakarta, 2019

¹³ Triono, "Menakar Efektivitas Pemilu Serentak 2019", dalam *Jurnal Wacana Politik*, Vol. 2, No. 2, Oktober 2017

¹⁴ Muhammad Jufri, "Konstitusionalitas Periodisasi Pemilu Serentak Analisa terhadap Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi"

perhatian sarjana sosial politik dan sarjana hukum, studi yang disebutkan diatas merupakan kajian terhadap putusan MK yang menentukan alokasi waktu pelaksanaan pemilu serentak 2019. Oleh karena fokus sejumlah studi terkait pemilu serentak lebih memberi perhatian pada dimensi normatif, kecuali Valina, maka studi ini akan memberikan perhatian terhadap format pemilu serentak pasca putusan MK No. 55/2019 serta format pemilu serentak yang ideal untuk memperkuat demokrasi Indonesia.

Perspektif Pemilu Serentak: Keragaman Praktik

Pemilu serentak adalah pemilu yang dilaksanakan untuk memilih pejabat eksekutif dan legislatif dalam waktu yang bersamaan, tidak memisahkan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif. Namun demikian, pemilu serentak bisa bervariasi, misalnya pemilu yang diselenggarakan secara bersamaan untuk memilih pejabat eksekutif pusat dan daerah serta legislatif pusat dan legislatif daerah (pemilu nasional dan lokal). Dalam konteks penguatan sistem presidensial, pemilu serentak sebagai proses pemilihan pejabat eksekutif dan anggota legislatif secara bersama, apakah itu berkaitan dengan posisi pada pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, makna keserentakan dalam konteks ini luas, bisa mencakup eksekutif, legislatif maupun wilayah atau daerah secara bersamaan melaksanakan pemilu. Dalam sejumlah kasus bahwa negara-negara yang menganut sistem presidensial menerapkan pola yang berbeda dalam penyelenggaraan pemilunya, ada yang melaksanakan secara serentak dan adapula yang tidak, Indonesia misalnya, sejak pemilu pertama pasca Orde Baru tahun 1999 sampai pemilu 2014, model penyelenggaraan pemilu dilaksanakan secara terpisah antara legislatif dengan eksekutif, kecuali pemilu 1999 – presiden dipilih oleh anggota MPR hasil pemilu legislatif, sementara pada pemilu 2004, 2009 dan 2014, pemilu presiden dilaksanakan setelah pemilu legislatif.

Berdasarkan catatan Djayadi Hanan¹⁵ terdapat sejumlah negara yang menyelenggarakan pemilu serentak dengan format yang beragam;

¹⁵ Djayadi Hanan, "Pemilu Serentak dalam Perspektif Sistem Pemerintahan Presidensial", dalam *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013*, h. 251-253. Untuk beberapa negara di Amerika Latin menerapkan pemilu serentak eksekutif dan legislatif seperti di Bolivia, Kolumbia, Kosta Rika, Guatemala, Guyana, Honduras, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, dan Venezuela, tidak hanya dalam hal pemilihan tingkat nasional, melainkan menggabungkan pelaksanaan pemilu nasional dan pemilu regional atau lokal, lihat Syamsuddin Haris (ed.), *Pemilu Nasional Serentak 2019* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bereja sama dengan ERI LIPI, 2016), h. 15-16

pertama, negara yang melaksanakan pemilu serentak seperti Amerika Latin menyelenggarakan pemilu presiden dan legislatif bersamaan diikuti oleh pemilu untuk lokal atau sub-nasional secara keseluruhan (hampir seluruhnya) yang terjadi di Brazil¹⁶ dan Mexico; *kedua*, pemilu serentak yang dilakukan untuk memilih presiden dan legislatif yang disertai dengan sebagian pemilu lokal seperti di Chile; *ketiga*, pemilu serentak sebagian, baik tingkat nasional maupun lokal seperti yang terjadi di Argentina, Filipina dan Amerika Serikat.¹⁷ *Kelima*, pemilu eksekutif dan legislatif dilaksanakan terpisah untuk tingkat nasional, lalu ada pemilu legislatif dan eksekutif serentak untuk lokal di seluruh wilayah seperti Korea Selatan.

Desain pemilu serentak merupakan pilihan untuk memperkuat sistem presidensial, menurut Hanan bahwa pelaksanaan pemilu presiden dan legislatif nasional diselenggarakan secara serentak sebagai bagian dari penguatan sistem presidensial. Apakah pemilu serentak nasional itu akan disertai dengan pemilu di daerah atau tidak adalah kebijakan yang bisa diambil atau tidak diambil berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang masuk akal seperti menyederhanakan kerumitan pelaksanaan, atau pertimbangan lain.¹⁸ Pertimbangan pada kerumitan dan teknis penyelenggaraan dapat dimasukkan dalam daftar identifikasi masalah, mengingat pemilu serentak yang rumit bukan saja bermasalah bagi penyelenggara, tetapi juga bermasalah bagi pemilih.

Pemilu serentak akan memperkuat relasi presiden dan legislatif

¹⁶ Pada kasus Brazil yang menyelenggarakan pemilu pada tanggal 7 Oktober 2018, pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden, memilih 27 gubernur, 54 Senator (2/3 dari total anggota senat), 513 anggota DPR dan 1059 anggota DPR negara bagian, termasuk jumlah peserta pemilu yang banyak, meski tidak sebanyak peserta pemilu pada pemilu serentak Indonesia 2019, lihat, *Ibid.*,

¹⁷ Sebagai contoh Amerika Serikat. Banyak yang mengira bahwa pemilu presiden dan legislatif di negara ini sebagai pemilu serentak. Meskipun ada benarnya, anggapan ini kurang akurat. Memang benar, setiap kali ada pemilihan presiden di Amerika Serikat, maka ada pemilihan untuk anggota Congress (DPR dan Senat). Semua anggota DPR (435) memang dipilih berbarengan dengan pemilu presiden, tetapi hanya sepertiga anggota senat yang dipilih pada saat itu. Selain itu, 435 anggota DPR akan dipilih kembali dua tahun setelah pemilihan presiden karena masa jabatan mereka dua tahun. Berbarengan dengan itu, sepertiga anggota senat yang lain juga dipilih. Jadi pemilu Amerika Serikat sebetulnya tidaklah serentak, karena ada masa pemilu hanya untuk legislatif dan ada masa pemilu untuk memilih eksekutif sekaligus sebagian legislatif. Pemilihan legislatif lokal di Amerika umumnya mengikuti pola di tingkat nasional. Sedangkan pemilu eksekutif di negara bagian seperti gubernur, memiliki jadwalnya sendiri. Sebagian diantaranya memang berbarengan dengan pemilu nasional. Lihat, *Ibid.*,

¹⁸ *Ibid.*, h. 254

yang dipilih secara bersamaan dalam waktu yang sama oleh rakyat. Pemilu serentak pada tingkat nasional maupun daerah menjadi arena untuk memperkuat sistem pemerintahan, Ramlan Surbakti dkk menyebut bahwa pemilu legislatif harus memenuhi unsur, diantaranya menghasilkan sistem parpol pluralis moderat; menciptakan keseimbangan dan menghasilkan sistem representasi penduduk; menjamin keterwakilan perempuan dan minoritas; soliditas dukungan terhadap presiden; menghilangkan tindakan manipulatif dan sistem pemilu yang simpel.¹⁹

Keserentakan pemilu merupakan pilihan pembuat UU yang disesuaikan dengan kondisi sosiologis dan geografis masyarakatnya, artinya pilihan pemilu serentak dapat saja model pemilu serentak Indonesia 2019 yang menyertakan pemilu presiden dan pemilu legislatif pusat dan daerah atau memilih model pemilu nasional dan pemilu lokal. Sementara model lain sebagaimana yang dilakukan pada sejumlah negara seperti Amerika Latin, Amerika Serikat, sebagian negara-negara Asia dan lainnya dapat dirumuskan sesuai dengan kajian dan analisis pembuat kebijakan. Penggabungan keseluruhan jenis pemilihan termasuk pemilihan kepala daerah dalam satu waktu yang sama juga dimungkinkan dalam arti keserentakan, atau memisahkan level pemilunya, pemilu nasional disatukan dan pemilu lokal juga disatukan.

Keserentakan pemilu memiliki pengaruh secara langsung dengan tingkat partisipasi pemilih dalam memberikan suaranya, dampak positif terhadap partisipasi pemilih disebut oleh Rose bahwa partisipasi pemilih pada pemilihan anggota parlemen Uni Eropa lebih tinggi ketika pemilihan tersebut dilakukan berbarengan dengan pemilu nasional atau lokal, meskipun apa yang disebut Rose ini tidak bisa digeneralisir kepada seluruh anggota Uni Eropa.²⁰ Sejumlah negara lain yang menerapkan model pemilu serentak, partisipasi pemilih dalam memberikan suaranya lebih tinggi bila dibandingkan dengan pemilu yang dilakukan secara terpisah.

Desain sistem pemilu serentak berkorelasi dengan penguatan sistem pemerintahan presidensial, membangun *check and balances* antara eksekutif dengan legislatif merupakan keniscayaan, pemilu serentak nasional dan serentak lokal dapat didesain untuk menciptakan pemerintahan yang stabil. Kecendrungan dalam praktek politik

¹⁹ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto dan Hasyim Asy'ari, *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif* (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembauran Tata Pemerintahan, 2011), h. 49-51

²⁰ Syamsuddin Haris (ed.), *Pemilu Nasional Serentak 2019*, h. 17-18

Indonesia pasca pemilihan langsung presiden dan wakil presiden serta pemilihan langsung kepala daerah, presiden yang terpilih tidak selalu sama visi politiknya dengan gubernur, bupati atau walikota terpilih di daerah, karena asal usul partai politik pengusungnya berbeda, relasi antara gubernur-bupati-walikota dengan DPRD provinsi-kabupaten-kota tidak selalu menunjukkan relasi simbiosis mutualisme, karena gubernur-bupati-walikota dengan DPRD dipilih secara terpisah, padahal amanat UUD 1945 hasil amandemen menyebutkan bahwa gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.²¹ Pada ayat lain disebutkan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.²² Dalam prakteknya, pemerintah daerah tidak dipilih secara bersamaan dengan DPRD, sementara pemerintah daerah dan parlemen daerah memiliki kewenangan dalam kerangka otonomi daerah untuk memutuskan kebijakan termasuk Peraturan Daerah (Perda).

Fenomena inilah yang menjadi salah satu dasar pengajuan JR oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) bahwa berdasarkan asas, prinsip, dan penyelenggaraan, serta rangkaian tahapan pemilihan kepala daerah tidak ada yang berbeda dengan pemilihan DPRD, pemilihan kepala daerah dapat dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan DPRD. Dengan menggabungkan pemilihan kepala daerah dengan DPRD dalam waktu yang bersamaan akan menghasilkan kepala daerah dan pemilihan anggota DPRD yang jauh lebih kredibel, lebih obyektif, dan memberikan rasionalitas terhadap pemerintahan yang terpilih pascapemilu lebih efektif dan kuat, guna mewujudkan tujuan pemilu dan demokrasi.²³

Pemilu 2019 merupakan satu model pemilu serentak yang diterjemahkan oleh pembuat UU sebagai tindaklanjut Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang memerintahkan diselenggarakan pemilu serentak tahun 2019, pilihan pemilu serentak lima jenis pemilihan (lima kotak) dalam waktu bersamaan secara faktual memiliki kerumitan tersendiri, mulai tahapan, pengadaan logistik, pemutakhiran data pemilih, khususnya pada proses rekapitulasi hasil pemilu yang memerlukan waktu lebih lama dari alokasi

²¹ UUD 1945, pasal 18 ayat 3

²² *Ibid.*, h.

²³ Perludem, "Tentang Desain Pemilu Serentak Lima Kotak Tidak Memberikan Penguatan Terhadap Sistem Presidensial", *Putusan Mahkamah Konstitusi* Nomor 55/PUU-XVII/2019

waktu yang diatur dalam regulasi. Pemilu lima kotak memisahkan pemilihan gubernur, bupati dan walikota, sementara parlemen daerah digabungkan dengan pemilu presiden dan parlemen nasional. Bahkan Perludem menyebut bahwa pemilu lima kotak menimbulkan banyak persoalan, diantaranya terdapat 2.249 Tempat Pemungutan Suara (TPS) yang melaksanakan pemungutan suara susulan, artinya 2.249 TPS tersebut tidak bisa melaksanakan pemungutan suara serentak karena persoalan logistik pemilu.²⁴ Sementara jumlah TPS yang melaksanakan pemungutan suara lanjutan sebanyak 1.543, TPS yang melaksanakan pemungutan dan penghitungan suara susulan mencapai 1.191.²⁵

Pada aspek pengetahuan pemilih, pemilu serentak membingungkan dalam hal memberikan hak pilih, lima jenis surat suara dengan jumlah calon yang banyak sangat merepotkan pemilih, khususnya pemilih dengan tingkat pendidikan rendah, dalam survei yang dilakukan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) bahwa terdapat 74 persen publik menyatakan pemilu serentak dengan mencoblos limat surat suara menyulitkan pemilih. LIPI dalam surveinya mengumpulkan data setelah pelaksanaan pemilu serentak 2019 yakni mulai 27 April sampai 5 Mei 2019 yang dirilis pada 28 Agustus 2019, hanya sekitar 24 persen yang merasa tidak kesulitan.²⁶ Sementara dalam survei LIPI yang melibatkan 119 tokoh dari berbagai latar belakang seperti politisi, jurnalis, pengurus asosiasi pengusaha, tokoh agama, budayawan, tokoh gerakan perempuan hingga pemuda menunjukkan hasil bahwa 86 persen respons tokoh menyebut pemilu 2019 menyulitkan pemilih, hanya 14 persen yang menyatakan sebaliknya.²⁷ Keluhan terhadap kerumitan pemilu serentak 2019 tidak hanya diungkapkan oleh masyarakat awam, tetapi juga tokoh mengeluhkan kerumitan itu, rekomendasi warga atas pemilu serentak sebaiknya ditinjau kembali atau dilakukan perubahan.

²⁴ Masalah yang menyebabkan dilaksanakan pemungutan suara susulan pada Pemilu serentak 2019 terkait masalah logistik yang terlambat, tertukar, maupun logistik yang rusak, bahkan sebagian provinsi mencukupkan kebutuhan logistik menjelang hari pemungutan suara, sementara daerah-daerah terjauh kesulitan distribusi yang sulit, mengharuskan adanya pemungutan suara susulan, lihat, *Ibid.*, hlm. 20.

²⁵ Ramlan Surbakti, "Pemilu Serentak 2019: Sudahkah Demokratik?", *Makalah* disampaikan pada Konferensi Nasional dan call For Papre Tata Kelola Pemilu Indonesia, Bogor, 13-16 November 2019

²⁶ Survei LIPI soal Pemilu Serentak 2019 yang dilaksanakan antara tanggal 27 April – 5 Mei 2019 dengan jumlah responden sebanyak 1.500 dari seluruh provinsi di Indonesia, lihat www.politik.lipi.go.id; lihat juga <http://m.detik.com>, Rabu 28 Agustus 2019

²⁷ *Ibid.*,

Kerumitan dalam pemberian suara menjadi keluhan warga berdasarkan hasil survei LIPI dan keluhan penyelenggara pemilu di tingkat KPPS yang menyampaikan informasi yang sama terkait dengan limat surat suara, bahkan hanya sekitar 16,9 persen warga yang memilih caleg/party pendukung calon presiden dan wakil presiden pilihannya.²⁸ Artinya terdapat 83,1 persen warga yang memilih pasangan calon presiden dan wakil presiden tertentu, tapi tidak memilih partai yang mencalonkan pasangan tersebut. Pemilu serentak 2019 juga tidak maksimal menginformasikan mengenai gagasan dan program calon legislatif, warga sibuk dengan visi, misi dan program pasangan calon presiden dan wakil presiden. Isu-isu lokal pun tenggelam oleh wacana politik nasional, para calon legislatif daerah tidak maksimal menyampaikan program dan agenda politik apabila mereka terpilih sebagai anggota legislatif daerah.

Meskipun demikian, pemilu serentak 2019 yang diikuti oleh 16 partai politik nasional dan 4 partai lokal Aceh, dua pasangan calon presiden dan wakil presiden serta calon Dewan Perwakilan Daerah (DPD) masing-masing provinsi bervariasi jumlahnya, seluruh tahapan dan jadwal penyelenggaraan pemilu 2019 berjalan dengan baik, tingkat partisipasi pemilih sangat tinggi dengan angka partisipasi 81,93 persen (158.012.506 pengguna hak pilih) dari total jumlah pemilih yang ditetapkan dalam daftar pemilih tetap (DPT) sebanyak 192.770.611 pemilih yang tersebar pada 34 provinsi dan pemilih luar negeri, 514 kabupaten/kota, jumlah Tempat Pemungutan Suara (TPS) mencapai 813.336. Berdasarkan sebaran jumlah pengguna hak pilih, jumlah perempuan yang menggunakan hak pilih, baik pada pemilu legislatif, presiden dan DPD mencapai 83 persen, bahkan untuk DPD tingkat partisipasi perempuan mencapai 84,06 persen.²⁹

Penyelenggaraan Pemilu: Dari Pemisahan Pemilu Legislatif dan Eksekutif ke Pemilu Serentak

Tahun 2019 menjadi catatan sejarah bahwa Indonesia dalam sejarah eksisnya untuk pertama kali menyelenggarakan pemilu serentak yang menggabungkan pemilu legislatif dengan pemilu eksekutif. Pemilu serentak sebagai pemilu yang konkuren (*concurrent election*) yakni pemilu yang diselenggarakan untuk memilih beberapa

²⁸ *Ibid.*,

²⁹ Target partisipasi yang dicanangkan Komisi Pemilihan Umum Indonesia pada pemilu serentak 2019 sekitar 77,5 persen, sementara angkat partisipasi lebih dari 80 persen, itu artinya antusiasme warga untuk terlibat dalam pemilihan sangat tinggi, salah satu faktor tingginya partisipasi warga adalah karena pemilu serentak, Sumber: Komisi Pemilihan Umum RI, diakses Maret 2020

lembaga demokrasi sekaligus pada satu waktu secara bersamaan.³⁰ Pemilu yang dilaksanakan bisa berbentuk gabungan pemilu eksekutif dan legislatif atau pemilu eksekutif nasional (presiden) yang digabungkan dengan pemilu eksekutif daerah (gubernur, bupati dan walikota). Penggabungan beberapa jenis pemilu atau pemilihan untuk memilih pejabat eksekutif dan pejabat legislatif memberi dampak bagi efisiensi anggaran dan sejumlah studi menyebut berkorelasi dengan tingkat partisipasi, Stockemer dan Calca menyebut bahwa Pemilu yang dilaksanakan secara bersamaan antara pemilu legislatif dengan pemilu presiden akan meningkatkan partisipasi pemilih.³¹

Penyelenggaraan pemilu sejak jatuhnya Orde Baru masih dilakukan secara terpisah antara pemilu legislatif yang dilaksanakan terlebih dahulu dan setelahnya dilaksanakan pemilu presiden; *pertama*, pemilu 1999 dilaksanakan untuk memilih anggota legislatif pusat dan daerah, sementara pemilihan presiden dan kepala daerah dilakukan oleh anggota DPR dan DPRD; *kedua*, pada pemilu 2004, 2009 dan 2014, pemilu diselenggarakan dalam dua tahap yakni pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD dan DPRD, setelah itu diselenggarakan pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden; *ketiga*, pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, walikota) diselenggarakan terpisah, Pilkada untuk pertama kali diselenggarakan pada tahun 2005 dan terus berlangsung sepanjang tahun sesuai dengan masa jabatan kepala daerah, untuk menata dan mengendalikan model Pilkada tersebut diaturkan waktunya pelaksanaan untuk sejumlah provinsi, kabupaten, kota yang masa akhir jabatan kepala daerahnya berdekatan dilakukan dalam waktu yang sama, sejak 2015, 2017, 2018 dan 2020, Pilkada diselenggarakan secara serentak, jumlah terbanyak yang mengikuti Pilkada serentak mencapai 270 daerah yakni Pilkada 2020.

Dalam sejarah pemilu Indonesia pasca Orde Baru, pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilihan kepala daerah sejak 1999 hingga 2014 dilakukan secara terpisah,³² kecuali pemilu 2019

³⁰ Benny Geys, "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research", dalam *Electoral Studies* 25 (2006), h. 652 dikutip dalam Syamsuddin Haris (ed.), *Pemilu Nasional Serentak 2019*, h. 14

³¹ D Stockemer dan P Calca, "Presidensialism and Voter Turnout in Legislative Election", *Parliamentary Affairs*, 67 (3), h. 561-583

³² Pemilu legislatif dilakukan secara serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, penggabungan ini sudah dilakukan sejak Indonesia menyelenggarakan pemilu tahun 1955 hingga pemilu serentak 2019, sementara pemilu eksekutif dilakukan secara terpisah dengan dua varian utama yaitu pemilihan dilakukan oleh MPR untuk memilih presiden dan wakil presiden sampai pemilu 1999 dan anggota DPRD provinsi untuk memilih gubernur dan wakil gubernur serta DPRD kabupaten/kota untuk memilih bupati

yang menggabungkan pemilu presiden dan pemilu legislatif. Penyelenggaraan pemilihan legislatif selalu mendahului pemilihan presiden, perolehan suara partai politik pada pemilihan legislatif menjadi syarat untuk mengusulkan pasangan calon presiden/wakil presiden seperti yang tercantum dalam UU bahwa parpol yang memperoleh dukungan suara sah nasional 25 persen atau 20 persen peroleh kursi DPR RI dapat mengusulkan pasangan calon dalam pilpres.³³

Oleh sebab itu, pemilu serentak berangkat dari meningkatnya jumlah kompetisi antar kekuatan politik serta pembiayaan yang dikeluarkan, baik oleh negara (penyelenggara), kontestan pemilu maupun oleh pemilih untuk mendatangi tempat pemungutan suara, penyatuan pemilu berorientasi pada upaya untuk meningkatkan kesadaran dan pengetahuan pemilih tentang pelaksanaan pemilu, melalui keserentakan pemilu akan meningkatkan partisipasi pemilih.³⁴ Sejumlah studi terkait dengan korelasi antara pembiayaan politik, partisipasi dan kesadaran pemilih apabila pemilu dilakukan secara serentak jauh lebih tinggi bila pemilu itu dilakukan secara terpisah.³⁵ Menurut Syamsuddin Haris bahwa keserentakan pemilu bertujuan mensinergikan dan efektifitas pemerintahan hasil pemilu itu sendiri. Sinergi antara pemerintahan nasional, provinsi, dan kabupaten/kota di satu pihak, serta efektifitas sistem presidensial dan sistem pemerintahan daerah di pihak lain.³⁶

Pemilu serentak yang semula memiliki visi untuk memperkuat sistem presidensial, ternyata dalam beberapa studi mengenai hal itu menunjukkan bahwa pemilu serentak memberikan pengaruh negatif terhadap pengetahuan pemilih terkait dengan kandidat yang akan mereka pilih, berpengaruh terhadap keterpilihan calon anggota legislatif dalam pemilihan.³⁷ Pemilu serentak 2019 menunjukkan adanya korelasi antara meningkatnya partisipasi politik pemilih dan walikota

³³ Syamsuddin Haris, "Pemilu Serentak, Perluah Diubah Kembali", dalam *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013*, h. 258

³⁴ Syamsuddin Haris (ed.), *Pemilu Nasional Serentak 2019* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bereja sama dengan ERI LIPI, 2016)

³⁵ *Ibid.*, h. 17

³⁶ Syamsuddin Haris, "Pemilu Serentak 2019 dan Penguatan Sistem Presidensial", *Makalah* disampaikan pada *Konferensi Nasional dan Call For Paper tata Kelola Pemilu Indonesia*, Bogor 13-16 November 2019

³⁷ David J. Andersen, *Pushing the Limits of Democracy: Concurrent Election and Cognitive Limitations of Voters* (Ph.D Disertation. New Jersey: The State University of New Jersey, 2011) dikutip dalam Syamsuddin Haris (ed.), *Pemilu Nasional Serentak 2019*, h. 18

dengan keserentakan pemilu, meskipun rakyat menghadapi dilema dalam memilih dan menentukan pilihan, karena kompleksitas yang dihadapi, mulai dari soal daftar pemilih, logistik pemilu, jumlah calon yang tak terhitung jumlahnya dengan surat suara yang sangat ribet dan kerumitan lain yang dihadapi menjadi catatan tersendiri dalam penyelenggaraan pemilu serentak 2019.

Keserentakan pemilu menghasilkan konfigurasi politik yang terkonsolidasi, koalisi pemenang pemilu eksekutif solid mendukung pemerintah hasil pemilu, hal ini berbeda bila dibandingkan dengan Pemilu yang dilakukan secara terpisah. Pemilu presiden-wakil presiden dan legislatif yang dilakukan secara terpisah pada tahun 2004, 2009 dan 2014 menghasilkan polarisasi dan keterbelahan politik elite dan rakyat, pemerintahan yang terbentuk juga tidak efektif menjalankan program-program yang di kampanyekan, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY)-Jusuf Kalla (JK) pada pemilu presiden tahun 2004 memperoleh dukungan suara sekitar 61 persen dan menguasai kursi parlemen 64,5 persen, suatu dukungan yang signifikan, namun dalam prakteknya, pemerintah berjalan tidak efektif dan sering bongkar pasang kabinet, demikian pula pasangan SBY-Budiono hasil pemilu presiden 2009 memperoleh dukungan suara 64 persen dan menguasai 74,5 persen kursi parlemen dengan koalisi yang dibangunnya, pemerintahan tidak berjalan efektif, terjadi bongkar pasang kabinet. Tradisi bongkar pasang kabinet dilanjutkan oleh pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla hasil pemilu 2014, hanya didukung oleh koalisi partai 37,14 persen kursi DPR, suatu dukungan yang sangat sedikit, akibatnya kepemimpinan DPR dan MPR dikuasai oleh oposisi.³⁸

Efektifitas pemerintahan menjadi salah satu ide agar pemilu dapat dilaksanakan serentak, tiga kali pemilu presiden dengan pemilu legislatif dilaksanakan secara terpisah tidak berhasil mewujudkan pemerintahan yang efektif, bahkan pemerintahan Jokowi-JK pada tahun pertama mengalami masalah serius, bahkan hampir lumpuh akibat parlemen dikuasai oleh partai oposisi. Kursi kepemimpinan DPR, MPR dan alat kelengkapan DPR dikuasai oleh partai oposisi, sementara partai pendukung pemerintah kesulitan menghadapi dominasi kekuatan oposisi.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 yang memerintahkan agar pemilu presiden dan pemilu legislatif dilakukan

³⁸ Didik Supriyanto, "Penguatan Presidensialisme Melalui Pengaturan Jadwal Pemilu", dalam *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013*, h. 47-49

secara serentak bertujuan untuk memperkuat sistem presidensial. Format pemilu serentak yang dirumuskan oleh pembuat UU yakni pemerintah dan DPR menggabungkan pemilu presiden/wakil presiden dengan seluruh jenis pemilu legislatif (pusat (DPR, DPD dan daerah DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota) merupakan satu pilihan model keserentakkan, implikasi dari model pemilu serentak tersebut adalah; *pertama*, pemilih kesulitan untuk menentukan pilihan, karena jumlah calon yang ditawarkan partai politik sangat banyak, ditambah dengan kerumitan surat suara; *kedua*, penyelenggara pemilu menghadapi beban kerja yang berat, karena harus menyiapkan berbagai keperluan pemilu dan proses penghitungan suara harus selesai pada hari yang sama; *ketiga*, isu politik yang menjadi fokus perhatian pemilih lebih fokus ke isu-isu nasional sementara isu lokal terabaikan, meskipun anggota legislatif daerah yang dipilih dua level yakni DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Penyelenggara pemilu serentak 2019 berdasarkan Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang memerintahkan agar pemilu 2019 dilaksanakan secara serentak pemilu presiden dengan pemilu legislatif. MK dalam memutuskan penyelenggaraan pemilu serentak didasarkan pada pertimbangan;³⁹ *pertama*, memperkuat sistem presidensial. Menurut MK bahwa pengalaman praktik ketatanegaraan terkait model koalisi yang kerap menciptakan koalisi taktis bersifat sesaat, maka pelaksanaan pilpres setelah pemilu anggota lembaga perwakilan tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh konstitusi. *Kedua*, sisi *original intent* dan penafsiran sistematik yakni makna asli yang dikehendaki oleh perumus perubahan UUD 1945 bahwa penyelenggaraan pilpres dilakukan serentak dengan pemilu anggota lembaga perwakilan... mengutip Slamet Effendy Yusuf bahwa yang dimaksud oleh Badan Pekerja MPR adalah ...”yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu”. *Ketiga*, terkait dengan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas.

Putusan MK ini sejalan dengan Putusan atas Perkara Nomor 072-073/PUU-II/2004 terkait dengan Pemilihan Kepala daerah (Pilkada), “..MK berpendapat bahwa Pilkada dilaksanakan secara demokratis, maka baik pemilihan langsung maupun cara lain harus berpedoman pada asas-asas pemilu yang berlaku secara umum...Mahkamah

³⁹ Mahkamah Konstitusi, *Putusan No. 14/PUU-XI/2013*

berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi..."⁴⁰ Pemilu serentak dan pemilihan kepala daerah merujuk pada Putusan MK merupakan satu kesatuan yang utuh, pemilu dan pemilihan

Pemilu 2019 menyertakan lima jenis pemilihan sekaligus yang diikuti oleh 16 partai politik nasional dan 4 partai lokal Aceh serta diikuti oleh dua pasangan calon presiden dan wakil presiden. Dengan lima jenis pemilihan yang diselenggarakan secara bersamaan, konsekuensi yang ditimbulkan adalah; *pertama*, jumlah pemilih (DPT) semula yang diatur dalam Pasal 350 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 berjumlah paling banyak 500 pemilih pada setiap TPS, jumlah ini dianggap terlalu banyak, maka dilakukan revisi yang diatur dalam PKPU No. 11 Tahun 2018 bahwa jumlah pemilih setiap TPS maksimal 300 pemilih ditambah dengan 2 persen DPTb (Daftar Pemilih Tambahan) dari total keseluruhan DPT; *kedua*, konsekuensi lain yang timbul akibat adanya pengurangan jumlah pemilih pada setiap TPS, otomatis terjadi pembengkakan jumlah TPS, pada pemilu 2014 jumlah TPS sebanyak 546.278, sementara pemilu serentak 2019 meningkat mencapai 813.336 TPS; *ketiga*, terjadi penambahan jumlah penyelenggara *ad hoc* yang meningkat akibat penambahan TPS yang signifikan bila dibandingkan dengan TPS pada pemilu-pemilu sebelumnya; *keempat*, jumlah pemilih setelah dilakukan pemutakhiran data pemilih sampai DPTH 3 mencapai 192.770.611 pemilih yang tersebar di 34 provinsi dan 514 kabupaten/kota.

Dinamika pelaksanaan pemilu serentak 2019 menjelang hari pemungutan dan penghitungan suara menyisakan sejumlah persoalan aktual, menurut temuan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) diantaranya; *pertama*, pada masa tenang masih terdapat penyelenggaraan kampanye pemilu, terdapat 3399 TPS yang terdapat dugaan kegiatan kampanye pada rentang waktu 14-16 April 2019; *kedua*, sehari sebelum pemungutan suara, masih terdapat 6.749.138 pemilih yang belum menerima salinan C6 yang tersebar di seluruh Indonesia; *ketiga*, terdapat ribuan TPS yang belum siap menjelang hari pemungutan suara, karena kendala logistik dan perlengkapan TPS, juga kekurangan surat suara dan beberapa faktor teknis lainnya; *keempat*, terdapat 1534 TPS yang tidak dapat menyelenggarakan pemungutan

⁴⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004

suara sehingga harus menyelenggarakan pemungutan suara susulan yang tersebar di enam provinsi yang disebabkan oleh keterlambatan logistik, surat suara tertukar, kerusakan logistik. Selain itu, terdapat 17 provinsi menyelenggarakan pemungutan suara ulang (PSU).

Pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara menjadi titik sentral yang dihadapi oleh penyelenggara dan pemilih. Persoalan teknis penyelenggaraan menjadi pusat perhatian dalam penyelenggaraan pemilu serentak 2019, bagi pemilih yang paling merepotkan adalah kepastian apakah bisa menggunakan hak pilih bagi pemilih yang pindah memilih dan pemilih tambahan (DPTb), ketersediaan surat suara cadangan yang dipergunakan oleh pemilih yang pindah memilih dan pemilih tambahan pada setiap TPS hanya 2 persen, sementara jumlah warga yang pindah memilih meningkat serta pemilih tambahan.

Sementara bagi penyelenggara pemilu, pada proses penghitungan dan rekapitulasi suara itulah yang menjadi puncak penyelenggaraan teknis, karena banyak jenis formulir yang harus diisi dengan limitasi waktu yang tersedia sangat terbatas. Pemungutan, penghitungan dan rekapitulasi suara harus selesai pada hari yang sama, sementara beban yang dihadapi dan kerumitan dalam mengisi formulir oleh petugas *ad hoc* menjadi masalah tersendiri. Pada beberapa TPS di Makassar Sulawesi Selatan, ditemukan petugas TPS yang tidak memahami dengan benar untuk mengisi formulir yang begitu banyak, karena satu TPS yang dipergunakan pada pemilu atau pilkada sebelumnya, tapi pada pemilu serentak 2019 di bagi menjadi 3 TPS, konsekuensinya banyak penyelenggara *ad hoc* yang baru terlibat dalam kegiatan pemilu, belum memiliki pengalaman sebagai penyelenggara, berdasarkan keterangan petugas KPPS bahwa mereka tidak memperoleh Bimbingan Teknis (Bimtek) yang memadai dari KPU atau PPK terkait dengan pengisian formulir.⁴¹

Fokus perhatian terhadap penyelenggaraan pemilu 2019 terletak pada hari H pelaksanaannya, sementara proses verifikasi partai politik, proses pencalonan dan kampanye pemilu pada dasarnya tidaklah terdapat persoalan yang krusial, hanya pada proses pematangan data pemilih (DPT) yang berlangsung dinamis, data pemilih yang telah dilakukan pematangan oleh KPU dalam beberapa hal dianggap berbeda dengan data peserta pemilu yang selisihnya agak besar,

⁴¹ Keterangan KPPS pada TPS 02 Kelurahan Pa'baeng-baeng Kecamatan Tamalate Kota Makassar, pada saat dilaksanakan rekapitulasi yang berlangsung sampai tanggal 18 April 2019

tetapi proses pemutakhiran data pemilih berhasil ditetapkan pada pertengahan Desember 2019, sementara proses produksi logistik, khususnya surat suara dan formulir baru dilakukan setelah penetapan DPT, logistik yang lain seperti kotak suara, bilik suara dan alat kelengkapan TPS sudah diadakan pada tahun 2019. Produksi surat suara dan formulir yang sebagian membawa konsekuensi adanya penundaan pemilu atau dilakukan pemungutan suara susulan akibat keterlambatan logistik pemilu tiba di TPS.

Penyelenggara KPPS pada hari H pelaksanaan pemungutan suara mempersiapkan seluruh instrumen penyelenggaraan, mulai menyebarkan formulir C6 (undangan memilih), pada 16 April 2019 menyiapkan tempat pemungutan suara, pada 17 April menyelenggarakan pemungutan, penghitungan dan rekapitulasi hasil, konsekuensi dari beban kerja yang berat, sebagian penyelenggara mengalami kelelahan, sebagian dari penyelenggara mengalami kondisi fisik yang berat, hingga jatuh beberapa korban, faktor usia dan kecelakaan menjadi pemicunya wafatnya sejumlah penyelenggara. Dalam proses rekrutmen penyelenggara *ad hoc* perlu mempertimbangkan faktor usia, apalagi beban kerja penyelenggara *ad hoc* sangat berat, kemampuan fisik/jasmani, rohani dan usia bagi penyelenggara *ad hoc* suatu keniscayaan. Dalam proses rekrutmen penyelenggara *ad hoc*, KPU memperhitungkan beban kerja penyelenggara KPPS dengan berpijak pada prinsip integritas dan profesional, menjauhkan dari praktik koncoisme dan kekeluargaan. Walaupun pada kenyataannya, unit sosial terendah (desa/kelurahan) masih kuat memegang ikatan-ikatan sosial dan kekeluargaan, namun rekrutmen penyelenggara *ad hoc* harus mempertimbangkan berbagai faktor, khususnya beban kerja KPPS.

Berdasarkan data yang dilaporkan KPU RI terkait dengan jumlah penyelenggara *ad hoc* atau petugas pemilu yang menjadi korban dapat diklasifikasi menjadi; *pertama*, petugas pemilu yang jatuh sakit mencapai 5175 orang, termasuk yang sakit berat, sedang dan ringan, karena ada beberapa penyelenggara *ad hoc* yang mengalami cacat permanen; *kedua*, petugas/penyelenggara yang meninggal dunia mencapai 886 orang, terbanyak di Jawa Barat 195 orang, Jawa Timur 123 orang dan Jawa Tengah 108 orang, sementara provinsi lain tidak mencapai angka 50 orang.⁴² Jumlah korban meninggal dalam penyelenggaraan pemilu serentak 2019 menjadi sorotan publik, spekulasi dan tuduhan

⁴² Komisi Pemilihan Umum RI, Keterangan disampaikan pada Sidang Mahkamah Konstitusi tanggal 17 dan 29 Oktober 2019, h. 102-103

terhadap kematian para petugas pemilu menghiasi media sosial, bahkan spekulasi adanya persekongkolan mencuat sebagai bagian dari diskusi publik di media sosial.

Format Pemilu Serentak Pasca Putusan MK No. 55/2019

Judicial Review (JR) yang dilakukan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) terhadap keserentakan Pemilu diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan MK No. 55/PUU-XVIII/2019 yang memperkuat Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013, artinya JR yang dilakukan oleh Perludem ditolak dengan argumentasi bahwa putusan MK No. 14 tahun 2013 terkait keserentakan Pemilu sudah sesuai dengan konstitusi, mengenai bagaimana model implementasi dan format pemilu serentak itu diselenggarakan, sepenuhnya menjadi domain lembaga pembentuk undang-undang. Oleh sebab itu, MK memberi penegasan dalam pertimbangan hukum terhadap arti dan makna keserentakan pemilu dapat dipilih sesuai dengan pertimbangan dan keputusan pembuat Undang-Undang (UU). Berdasarkan Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 pada bagian pertimbangan hukum disebutkan bahwa selain itu, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilihan umum serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta *checks and balances* dari pemerintahan presidensial dengan keyakinan sendiri. Untuk itu warga negara dapat mempertimbangkan sendiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon presiden dan wakil presiden. Hanya dengan pemilihan umum serentak warga negara dapat menggunakan haknya memilih secara cerdas dan efisien.⁴³

Pemilu serentak memiliki banyak makna, salah satu pointnya adalah memastikan hak pilih warga dapat digunakan secara cerdas dan efisien sehingga terpilih anggota DPR, DPD dan DPRD serta presiden dan wakil presiden yang memiliki orientasi politik yang sama. Dalam pengajuan JR oleh Perludem terkandung makna untuk memperjelas penyelenggaraan pemilu di Indonesia, pemilu legislatif dan presiden diselenggarakan dalam waktu yang sama, namun pemilihan gubernur, bupati dan walikota diselenggarakan secara terpisah. JR merupakan rangkaian untuk memperoleh legitimasi konstitusional mengenai model pemilu serentak yang lebih ideal dalam rangka memperkuat sistem presidensial. Materi yang dimohonkan Perludem mencakup beberapa norma undang-undang terkait keserentakan pemilu yang terdapat dalam beberapa UU, diantaranya;

⁴³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, h. 84

1. Pasal 167 ayat (3) UU 7/2017 yang menyebutkan “Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional
2. Pasal 347 ayat (1) UU 7/2017 yang menyebut “Pemungutan suara pemilu diselenggarakan secara serentak”
3. Pasal 3 ayat (1) UU 8/2015 yang menyebut “Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan republik Indonesia”
4. Pasal 201 ayat (7) dan ayat (9) UU 10/2016 yang menyebut “ a) gubernur dan wakil gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2020 menjabat sampai dengan tahun 2024, b) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat 95), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024”.

Pemilu yang memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota dan presiden dan wakil presiden diatur keserentakannya dalam UU No. 7 Tahun 2017, sementara keserentakkan pemilihan kepala daerah diatur dalam UU No. 8 Tahun 2015 dan UU No. 10 Tahun 2016. Semangat penggiat demokrasi adalah menyatukan jenis pemilu nasional dan pemilu lokal. Dalam beberapa kajian mengenai keserentakkan pemilu, muncul dua kecenderungan besar yakni pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal. Dalam kajian Haris dkk memberikan beberapa opsi mengenai pemilu serentak; *pertama*, pemilu serentak untuk jabatan politik pada tingkat nasional yaitu pemilu Presiden/Wakil Presiden, DPR dan DPD secara serentak; *kedua*, pemilu serentak untuk jabatan politik pada tingkat lokal di mulai dari gubernur, bupati, walikota, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota; *ketiga*, pemilu serentak secara nasional untuk jabatan politik nasional dan lokal mulai dari presiden/wakil presiden, DPR, DPD, gubernur, bupati, walikota, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; *keempat*, pemilu serentak secara nasional untuk jabatan politik lokal di seluruh Indonesia dari gubernur, bupati,

walikota, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.⁴⁴

Kajian Haris dkk dilakukan menjelang perubahan UU No. 7/2017 tentang Pemilu, bersamaan dengan proses penyelenggaraan pilkada serentak tahap pertama dan kedua sebagai tindak lanjut dari Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013, putusan ini menyebutkan bahwa pemilu yang menyertakan secara bersamaan pemilu presiden-wakil presiden dan pemilu legislatif (pusat), meskipun tidak diberi penegasan apakah diikuti atau tidak diikuti oleh pemilu legislatif lokal atau tanpa diikuti pemilu eksekutif lokal. Menurut Hanan bahwa pemilu serentak itu tidak ada yang baku, apakah pemilu presiden dan pemilu legislatif nasional saja atau juga menyertakan legislatif daerah, atau juga menyertakan pemilu eksekutif daerah dan pilihan keserentakannya lainnya.⁴⁵ Pemilu serentak bisa bermakna bahwa pemilu diselenggarakan secara serentak untuk seluruh jabatan publik, mulai dari pemilu presiden/wakil presiden, DPR, DPD, DPRD provinsi, gubernur, DPRD kabupaten/kota, bupati/walikota dalam waktu yang bersamaan.

Keterkaitan antara pemilihan umum serentak dalam konteks penguatan sistem pemerintahan presidensial, Mahkamah Konstitusi dalam memutus perkara No. 55/PUUXVII/2019 memperkuat Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013, namun dalam pertimbangan hukumnya, MK menyampaikan beberapa model atau pilihan model pemilu serentak yang tetap dapat dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945, yaitu:⁴⁶ *pertama*, pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD; *kedua*, pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota; *ketiga*, pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota; *keempat*, pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota; *kelima*, pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian

⁴⁴ Syamsuddin Haris (ed.), *Pemilu Nasional Serentak 2019*, h. 29

⁴⁵ Djayadi Hanan, "Pemilu Serentak dalam Perspektif Sistem Pemerintahan Presidensial", dalam *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013*, h. 254

⁴⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, h. 323-324

beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota; *keenam*, pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden.

Pada point keenam dari pertimbangan hukum MK memastikan bahwa pemilu legislatif pusat (DPR dan DPD) tidak boleh dipisahkan dengan pemilu presiden dan wakil presiden, pilihan desain pemilu serentak bisa model apa saja sepanjang paket pemilu DPR, DPD dan presiden-wakil presiden tidak dipisahkan. Pilihan pemilu serentak model pertama dalam pertimbangan hukum MK sesuai dengan model pemilu serentak 2019 yang menyertakan seluruh pemilu legislatif dengan pemilu presiden dan wakil presiden, artinya model pemilu serentak 2019 sesuai dan sejalan konstitusi, karena pilihan model itu ditentukan sepenuhnya oleh pembuat undang-undang. Meskipun enam pilihan model yang ditawarkan MK, salah satu diantaranya sudah diterapkan pada pemilu serentak 2019, tapi pilihan model dari enam tersebut terbuka luas bagi pembuat UU untuk merumuskan format pemilu serentak yang memperkuat relasi legislatif dan eksekuti. Sebagian kelompok masyarakat lebih mendorong agar model pemilu serentak keempat yakni pemilu serentak nasional yang memilih anggota DPR, DPD dan presiden-wakil presiden dan sekitar dua tahun kemudian baru diselenggarakan pemilu lokal untuk memilih anggota DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pemilihan gubernur dan bupati/walikota.

Pilihan model pemilu serentak dapat dilakukan dengan memilih satu model yang dianggap ideal untuk penguatan sistem presidensial dengan mempertimbangkan kondisi geografis dan keragaman sosial budaya masyarakat Indonesia. Pilihan model sebagaimana pemilu serentak tahun 2019 merupakan pilihan yang mengombinasikan pemilu presiden/wakil presiden dengan pemilu legislatif secara keseluruhan termasuk pemilu legislatif daerah (DPRD provinsi dan kabupaten/kota) merupakan pilihan yang cukup memberatkan penyelenggara. Pilihan model pemilu serentak 2019 menimbulkan problema tersendiri, selain kerumitan dalam penyelenggaraannya, pemilu serentak 2019 selain menelan korban jiwa yang mencapai ratusan orang, tentu masalah substansial lainnya adalah; *pertama*, relasi antara anggota DPRD (provinsi dan kabupaten/kota) yang terpilih melalui pemilu serentak dengan kepala daerah yang dipilih dalam pemilihan kepala daerah tidak produktif dan konstruktif bagi

penguatan pembangunan daerah; *kedua*, isu-isu lokal yang seharusnya menjadi wacana utama politisi yang akan maju sebagai calon anggota DPRD tenggelam oleh isu-isu politik nasional, khususnya isu politik calon presiden dan wakil presiden.

Point penting dari Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019 menegaskan bahwa pemilu presiden dan wakil presiden harus disatukan dengan pemilu anggota DPR dan DPD, mengenai model pilihan yang mana yang akan diserentakkan, apakah dilakukan secara tersendiri ataukah digabungkan dengan pemilu legislatif daerah ataukah juga menyertakan pemilihan kepala daerah tidak menjadi masalah, yang jelas harus menyertakan paket pemilu presiden, DPR dan DPD dalam waktu yang bersamaan, itu terletak pada pilihan keenam dari pertimbangan hukum MK. Oleh karena itu, tidak ada ruang untuk membuat jenis pemilu yang menyatukan, misalnya seluruh pemilu eksekutif (presiden, gubernur dan bupati/walikota) dilakukan pada waktu yang bersamaan, sementara seluruh pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota) dilakukan pada waktu yang lain, karena pilihan ini tidak termasuk dalam pertimbangan hukum MK. Pilihan keempat dengan membagi pemilu nasional dan pemilu lokal menjadi opsi yang banyak disuarakan oleh masyarakat sipil, termasuk Perludem dalam pengajuan JR mengenai pemilu serentak. Pilihan pemilu nasional dan lokal dari segi penganggaran lebih efisiensi dan efektif, selain persiapan tahapan proses pemilunya.

Pemilu serentak dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersedia berbagai kemungkinan pelaksanaan sebagaimana dikemukakan diatas, penentuan model yang dipilih menjadi wilayah pemerintah dan parlemen untuk memutuskannya. Namun demikian, dalam memutuskan pilihan model atas keserentakan penyelenggaraan pemilihan umum, pembentuk undang-undang perlu mempertimbangkan beberapa hal, antara lain, yaitu:⁴⁷ *pertama*, pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilihan umum; *kedua*, kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk dilakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan; *ketiga*, pembentuk undang-undang memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar terutama untuk mewujudkan pemilihan umum

⁴⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, h. 324-325

yang berkualitas; *keempat*, pilihan model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat; dan (5) tidak acapkali mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan keamanan pelaksanaan pemilihan umum.

Apabila pembuat UU memilih salah satu model pemilu serentak, maka pilihan yang diputuskan oleh pembuat undang-undang itu harus mencerminkan aspirasi, kajian dan analisis mengenai bentuk dan model pemilu serentak yang tepat bagi penguatan sistem presidensial dan penguatan demokrasi menjadi suatu keniscayaan. Konsolidasi demokrasi akan terlaksana apabila sistem pemilu dirumuskan secara tepat untuk mewujudkan kehendak umum warga negara. Kajian dan analisis ilmuwan politik dan hukum dalam merumuskan sistem pemilu yang sesuai dengan struktur dan kultur masyarakat merupakan keniscayaan, mengingat sistem pemilu yang berlaku saat ini belum efektif menciptakan relasi konstruktif antara eksekutif dan legislatif, khususnya di daerah, usulan untuk memilih model pemilu nasional dan pemilu lokal secara serentak menjadi salah satu pilihan, bisa jadi ini merupakan pilihan alternatif yang diprioritaskan, mengingat pemilu serentak 2019 yang menggabungkan pemilu presiden dan pemilu legislatif nasional dan lokal ternyata tidak efektif untuk mengonsolidasi demokrasi, isu-isu lokal dan program calon legislatif, baik legislatif nasional maupun lokal tenggelam oleh program dan agenda politik pemilihan presiden.

Pilihan untuk menyelenggarakan pemilu nasional dan pemilu lokal merupakan pilihan alternatif dari model sistem pemilu saat ini, menurut Haris⁴⁸ setidaknya terdapat paling kurang ada 10 keuntungan skema pemilu serentak yang memisahkan antara pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal. *Pertama*, skema pemilu serentak yang memisahkan antara yang nasional dan lokal menjanjikan terbentuknya pemerintahan hasil pemilu yang lebih efektif karena presiden terpilih dan kekuatan mayoritas di DPR berasal dari parpol atau koalisi parpol yang sama. Ini dimungkinkan karena skema pemilu serentak secara hipotesis menghasilkan efek ekor jas (coattail effect), yang semestinya tidak hanya dipahami dalam konteks pengaruh popularitas capres terhadap parpol pengusungnya dalam hasil pemilu parlemen, tetapi juga hasil pemilu serentak lokal yang dipengaruhi

⁴⁸ Syamsuddin Haris, "Pemilu Serentak, Perlukah Diubah Kembali", dalam *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013*, h. 265-267

hasil pemilu serentak nasional. *Kedua*, apabila pemerintahan hasil pemilu serentak nasional memiliki kinerja yang baik, maka hasil pemilu serentak lokal kemungkinan besar sama dengan hasil pemilu serentak nasional. Artinya, pemilu dimenangkan oleh kandidat dan/atau partai yang sama, sehingga pada gilirannya menghasilkan sinergi dan efektifitas pemerintahan nasional-regional-lokal; *Ketiga*, sebaliknya jika pemerintahan hasil pemilu serentak nasional berkinerja buruk, maka terbuka peluang bagi publik untuk menghukum parpol atau koalisi parpol yang berkuasa tersebut melalui momentum pemilu serentak lokal dengan cara tidak memilihnya kembali; *Keempat*, kecenderungan terbentuknya koalisi politik semata-mata atas dasar kepentingan politik jangka pendek dapat diminimalkan karena parpol “dipaksa” berkoalisi sebelum ada hasil pemilu legislatif yang pada gilirannya juga bisa mengurangi kecenderungan berlangsungnya politik transaksional; *Kelima*, isu politik lokal yang selama ini cenderung tenggelam dalam hingar-bingar pemilu nasional, termasuk saat pemilu serentak versi MK pada 17 April 2019 yang lalu, dapat terangkat melalui pemilu serentak lokal; *Keenam*, para wakil rakyat dan pejabat eksekutif terpilih diharapkan lebih akuntabel karena kinerja mereka berikut partai pengusungnya dievaluasi kembali dalam waktu relatif pendek (30 bulan); *Ketujuh*, skema pemilu serentak yang memisahkan pemilu nasional dan pemilu lokal yang direkomendasikan ini akan menyederhanakan jumlah partai sehingga menjanjikan terbentuknya sistem multipartai moderat; *Kedelapan*, skema alternatif yang direkomendasikan ini menjanjikan peluang yang lebih besar bagi elite politik lokal yang kinerja dan kepemimpinannya berhasil untuk bersaing menjadi elite politik di tingkat nasional; *Kesembilan*, pemilu serentak nasional yang terpisah dari pemilu serentak lokal diharapkan dapat mengurangi potensi politik transaksional sebagai akibat melembaganya oportuniste politik seperti berlangsung selama ini. Tidak ada lagi peluang anggota DPRD ikut serta dalam kompetisi pilkada karena pemilu DPRD berlangsung secara bersamaan dengan pemilu kepala daerah; *Kesepuluh*, pemilu serentak nasional yang terpisah dari pemilu serentak lokal diharapkan dapat meningkatkan kualitas hasil pilihan masyarakat menjadi lebih rasional karena perhatian pemilih tidak harus terpecah pada pilihan yang terlampaui banyak sekaligus di saat yang sangat terbatas dalam bilik suara. Dengan begitu, maka para pemilih memiliki waktu yang lebih luang untuk memutuskan pilihan secara matang sebelum mencoblos atau menandai pilihan mereka.

Pilihan keserentakan pemilu nasional dan pemilu lokal akan menghasilkan sistem pemilu yang lebih baik bila dibandingkan dengan sistem pemilu serentak 2019 yang menggabungkan pemilu presiden dengan seluruh pemilu legislatif, model pemilu serentak 2019 oleh banyak pihak sebagai model yang kompleks dan rumit dengan jumlah partai politik yang banyak serta daerah pemilihan yang sangat besar, implikasi dari kompleksitas tersebut adalah rakyat kesulitan mengidentifikasi dan mengenali calon legislatif yang mereka pilih. Kompleksitas yang sangat terasa bagi penyelenggara pemilu tingkat bawah memiliki beban kerja yang sangat besar sementara waktu yang disediakan untuk menyelesaikan pekerjaan sangat terbatas, misalnya jumlah formulir yang harus disalin oleh petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) sangat banyak, jumlah yang harus diisi untuk masing-masing peserta pemilu sangat membebani penyelenggara pemilu di tingkat KPPS. Alokasi waktu untuk menyelesaikan pekerjaan yang sangat banyak tidak sesuai dengan nilai-nilai kemanusiaan, akibatnya banyak KPPS yang meninggal dunia.

Fenomena lain yang menjadi pertimbangan mengapa pemilu serentak 2019 tidak efektif mengonsolidasi demokrasi dan memperkuat relasi legislatif dan eksekutif, karena Pemilu legislatif daerah terpisah dari pemilu eksekutif, bahkan proses pemilihan kepala daerah dilakukan dalam beberapa kali pemilihan serentak, mulai pemilihan kepala daerah serentak tahun 2015, tahun 2017, tahun 2018 dan pemilihan serentak 2020 yang diikuti oleh 270 pemilihan gubernur, bupati dan walikota berada dalam ketidakpastian akibat wabah covid 19. Wabah covid 19 yang melanda dunia menyebabkan hampir 30 negara menunda penyelenggaraan pemilunya, mulai dari pemilu lokal, pemilu nasional maupun pemilu presiden, hanya beberapa negara yang berani mengambil resiko menyelenggarakan pemilu pada saat wabah. Penundaan penyelenggaraan pilkada serentak 2020 menjadi satu catatan penting untuk mendesain ulang agenda pemilu secara keseluruhan, adanya ruang bagi para pengambil kebijakan untuk mendesain rencana peraturan perundang-undangan terkait dengan pemilu serentak yang diamanahkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pemilihan kepala daerah yang terpisah dengan pemilu legislatif lokal menjadi catatan tersendiri dalam meredesain undang-undang pemilu. Pemilu legislatif yang dilaksanakan pada tahun 2019 serentak dengan pemilu presiden dan pemilu legislatif tidak memberikan kerangka yang kuat dalam memperkuat relasi legislatif-eksekutif, ini

merupakan isu penting dalam mengonsolidasi demokrasi, menyatukan pemilihan pada setiap level memiliki orientasi untuk menguatkan; *pertama*, isu-isu politik pada masing-masing wilayah atau daerah memperoleh ruang untuk didiskusikan dan pemilih akan mengetahui program yang ditawarkan oleh politisi secara jelas dan terang sebelum melakukan kontrak politik; *kedua*, program kepala daerah dan legislatif terpilih bisa disinergikan, kemungkinan kepala daerah terpilih berasal dari partai atau koalisi partai politik yang memenangkan pemilu legislatif; *ketiga*, warga bisa menentukan pilihan terhadap partai politik secara kritis setelah menilai kepemimpinan nasional yang dipilih sebelum pemilu lokal, apakah berhasil atau gagal, artinya pemilu lokal bisa menjadi instrumen untuk mengevaluasi kepemimpinan nasional; *keempat*, interaksi antara elite dan pemilih akan semakin produktif.

Penutup

Pemilu serentak merupakan suatu keniscayaan dalam konteks masyarakat Indonesia yang majemuk dan kehidupan politik yang dinamis. Pemilu serentak yang menggabungkan keseluruhan pemilu legislatif dengan pemilu presiden dan wakil presiden sebagaimana yang dipraktekkan pada pemilu 2019 menghasilkan; *pertama*, beban kerja penyelenggara *ad hoc* (KPPS) yang melampaui porsi yang seharusnya sehingga menimbulkan korban jiwa akibat beban waktu kerja, khususnya ketika mengisi formulir yang jumlahnya sangat banyak; *kedua*, kerumitan yang dialami oleh pemilih ketika hendak menggunakan hak pilihnya akibat surat suara yang rumit dan jumlahnya banyak; *ketiga*, pemilih tidak maksimal menyimak dan mengkaji program yang ditawarkan oleh para calon anggota legislatif, pemilih fokus pada isu-isu politik yang menjadi visi, misi dan program pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Pemilu serentak sebagai sarana untuk memperkuat sistem presidensial menjadi pilihan, oleh sebab itu, pemilu serentak dapat dilakukan dengan membagi dua jenis pemilu secara terpisah; *pertama*, menyatukan pemilu presiden dan wakil presiden dengan pemilu anggota DPR dan DPD dalam waktu yang bersamaan. Melalui penggabungan ini akan tercipta relasi simbiosis mutualisme antara eksekutif dengan legislatif, juga partai-partai politik akan terkonsolidasi dalam mengusung pasangan calonnya. Hasil pemilu serentak 2019 menunjukkan adanya konsolidasi kekuatan pendukung pemerintahan di parlemen, bahkan menguasai kursi parlemen. Model penyatuan ini disebut dengan pemilu nasional, yang dipilih adalah pejabat eksekutif

dan legislatif tingkat pusat.

Kedua, penyatuan berikutnya adalah pemilu untuk memilih anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, gubernur dan wakil gubernur serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota dalam waktu yang bersamaan. Penyatuan ini akan memperkuat relasi antara legislatif provinsi dengan gubernur dan wakil gubernur terpilih, bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota dengan DPRD kabupaten/kota, karena dipilih dalam satu paket yang sama, pemilih bisa menentukan pilihannya terhadap pasangan calon gubernur dan wakil gubernur dengan calon legislatif yang didukung oleh partai politik atau gabungan partai politik pada tingkat provinsi, serta memilih bupati/walikota dengan legislatif kabupaten/kota yang didukung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang mengusungnya.

Stabilitas politik dan pemerintahan yang dihasilkan oleh pemilu serentak nasional dan lokal akan membantu menciptakan tata kehidupan sosial, ekonomi dan politik masyarakat yang tertib. Pembangunan sosial dan agenda-agenda perubahan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial merupakan keniscayaan, pemilu merupakan arena masyarakat memperbarui komitmen dan kesepakatan antara masyarakat dengan elite politik.

Daftar Bacaan

_____, *Javanese Voters* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1992)

_____, "Pemilu Serentak, Perlukah Diubah Kembali", dalam *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013*

_____, *Demokrasi dan Para Pengkritiknya* (Jakarta: YOI, 1992); Syamsuddin Haris, *Praktik Parleментар Demokrasi Presidensial Indonesia* (Yogyakarta: Andi Offset, 2014).

Andersen, David J., *Pushing the Limits of Democracy: Concurrent Election and Cognitive Limitations of Voters* (Ph.D Disertation. New Jersey: The State University of New Jersey, 2011) dikutip dalam Syamsuddin Haris (ed.), *Pemilu Nasional Serentak 2019*

Bleicher, Josef, *Contemporary Hermeneutics: Hermeneutics as Method, Philosophy and Critique* London: Roudledge 7 Kegan Paul, 1980

Budiardjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008)

- Dahl, Robert A, *On Democracy [Perihal Demokrasi: Menjelajahi Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat]* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2001
- Gaffar, Afan, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000*
- Hanan, Djayadi, "Pemilu Serentak dalam Perspektif Sistem Pemerintahan Presidensial", dalam *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013*
- Haris, Syamsuddin (ed.), *Pemilu Nasional Serentak 2019* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Bereja sama dengan ERI LIPI, 2016
- Haris, Syamsuddin, "Pemilu Serentak 2019 dan Penguatan Sistem Presidensial", *Makalah disampaikan pada Konferensi Nasional dan Call For Paper tata Kelola Pemilu Indonesia, Bogor 13-16 November 2019*
- Jurdi, Syarifuddin, "Pergeseran dan Konfigurasi Politik Hasil Pileg 2019: Kajian dan Analisis terhadap Dinamika Politik di Sulawesi Selatan", dalam *Jurnal Politik Profetik*, Vol. 7, No. 2, Tahun 2019
- Jurdi, Syarifuddin, "Politik Uang dalam Politik Indonesia", dalam *Jurnal Pustaka Pemilu*, Vol. 1, No. 2
- Jurdi, Syarifuddin, *Kekuatan-Kekuatan Politik Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2015
- Linz, Juan J. (ed.al.), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain* Bandung: Mizan, 2001
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013*
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019*
- Subekti, Valina Singka, *Sistem Pemilu dan Penguatan Presidensialisme Pasca Pemilu Serentak 2019, Pidato Pengukuhan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Politik FISIP UI*, Jakarta: Fisip UI, 2019
- Supriyanto, Didik, "Penguatan Presidensialisme Melalui Pengaturan Jadwal Pemilu", dalam *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVIII/2019*
- Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto dan Hasyim Asy'ari, *Merancang Sistem Politik Demokratis, Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif* Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011

Surbakti, Ramlan, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: Grasindo, 1982

Tanthowi, Pramono U., "Mempertahankan Kemandirian KPU: Antara Produk Legislasi dan Mahkamah Konstitusi", dalam *Jurnal Pustaka Pemilu*, Vol. 1. No. 1, 2018

