

# Politik Hukum Pengaturan Keserentakan Pemilu

## *Legal Policy for Simultaneous Election Regulations*

**Abdul Basid Fuadi**

Pusat Penelitian Pengkajian Perkara dan Pengelolaan Perpustakaan  
Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Jl. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110

E-mail : [abdul.basid@mkri.id](mailto:abdul.basid@mkri.id), [dulbasithfuadi@gmail.com](mailto:dulbasithfuadi@gmail.com)

Naskah diterima: 15/06/2021 revisi: 01/08/2021 disetujui: 17/08/2021

### **Abstrak**

Pemilihan umum di Indonesia mengalami berbagai macam pergeseran yang dilatarbelakangi oleh usaha untuk mencari bentuk idealnya. Terakhir kali, pemilu dilaksanakan secara serentak dengan menggabungkan lima jenis pemilihan yang diatur dalam Pasal 22E UUD 1945. Berbagai kerumitan dan tantangan pemilu 2019 patut menjadi evaluasi. Pemilu pada dasarnya memiliki 2 tujuan utama, 1) menghasilkan pemerintahan yang mewakili setiap unsur dalam masyarakat; 2) menghasilkan pemerintahan yang mampu memerintah dengan baik. Tulisan ini menjawab bagaimana kerumitan dan tantangan pelaksanaan pemilu serentak 2019 dan bagaimana desain waktu penyelenggaraan pemilu yang ideal. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*legal research*) dengan dua pendekatan yaitu yuridis normatif dan konseptual. Penelitian ini menemukan, *pertama* terjadi kerumitan teknis dalam Pelaksanaan Pemilu Serentak 2019, yaitu beban kerja penyelenggara terutama KPPS, kenaikan signifikan anggaran Pemilu dan kebingungan pemilih akibat terlalu banyaknya jenis pemilihan yang berimplikasi pada daftar calon yang terlalu banyak. *Kedua*, MK telah menentukan 6 model pemilu serentak yang konstitusional, ini dapat dianggap sebagai politik hukum yudisial. Pembentuk undang-undang harus segera menindaklanjuti putusan MK dengan perubahan undang-undang pemilu yang mengadopsi salah satu model keserentakan pemilu.

**Kata Kunci :**

## **Abstract**

*General elections in Indonesia have shifted a lot motivated by efforts to seek their ideal form. The last time, elections were held simultaneously by combining the five types of elections stipulated in Article 22E of the 1945 Constitution. The various complexities and challenges of the 2019 election should be evaluated. Elections basically have two main objectives, 1) to produce a government that represents every element in society; 2) create a government that is able to govern well. This paper discusses about the complexity and challenges of the 2019 simultaneous election and how the ideal election timing is designed. This research uses normative legal research methods (legal research) with two approaches: normative approach and conceptual approach. This study resulted, first, there were technical complications in the 2019 Concurrent Election, namely the workload of the organizers, especially the KPPS; a significant increase in the election budget; and voter confusion due to too many types of elections which implicated too many candidate lists. Second, the Constitutional Court has determined six electoral models as well as constitutional ones, and this can be considered as judicial law politics. Lawmakers must immediately act on the Constitutional Court's decision by amending the electoral law which adopts one of the simultaneous election models.*

**Keywords:**

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pemilu adalah arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan formal dari warga negara yang memenuhi syarat. Pada era modern ini, pemilu menempati posisi penting karena terkait dengan beberapa hal. *Pertama*, pemilu menjadi mekanisme terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan. Ia adalah mekanisme terancang yang ditemukan agar rakyat tetap berkuasa atas dirinya. Perkembangan masyarakat yang pesat, jumlah yang banyak, persebaran meluas dan aktivitas yang dilakukan semakin beragam menjadikan kompleksitas persoalan yang dihadapi rakyat semakin variatif. Kondisi tersebut tidak memungkinkan rakyat untuk berkumpul dalam satu tempat dan mendiskusikan masalah-masalah yang mereka hadapi secara serius dan tuntas. Akhirnya muncul demokrasi perwakilan sebagai keniscayaan dengan pemilu sebagai mekanisme untuk memilih wakilnya. *Kedua*, pemilu menjadi indikator negara demokrasi. Bahkan tidak ada satupun negara yang mengklaim dirinya demokratis tanpa melaksanakan pemilu, sekalipun negara itu pada hakikatnya otoriter. *Ketiga*, pemilu penting dibicarakan juga terkait

dengan implikasi-implikasi yang luas dari pemilu, dan pemilu menjadi suatu cara untuk memperlemah dan mengakhiri rezim-rezim otoriter. Fase inilah yang oleh Huntington dikatakan bahwa pemilu sebagai alat serta tujuan demokrasi.<sup>1</sup>

Perjalanan sistem pemilu di Indonesia mengalami berbagai macam pergeseran yang dilatarbelakangi oleh usaha untuk mencari bentuk ideal pemilu demokratis di era transisi. Sistem pemilu yang dianut di Indonesia selama ini adalah sistem pemilu yang dilakukan dalam 3 (tiga) tahapan yakni tahapan pemilu legislatif (pileg), pemilu presiden (pilpres) serta pemilihan kepala daerah provinsi dan kabupaten/kota (pilkada). Pemisahan sistem pemilu tersebut, dinilai kurang efektif dan efisien dalam pelaksanaan pemilu yang menganut pemerintahan sistem presidensial, dikarenakan menimbulkan berbagai permasalahan baik secara vertikal maupun horizontal, seperti konflik yang terus terjadi antara berbagai kepentingan kelompok maupun individu, pemborosan anggaran dalam penyelenggaraannya, maraknya politik uang, politisasi birokrasi, serta tingginya intensitas pemilu di Indonesia. Intensitas penyelenggaraan pemilu, pilpres dan pilkada yang teramat sangat sering dilakukan tersebut alih-alih digunakan sebagai pesta demokrasi justru berdampak pada rendahnya tingkat partisipasi sebagai akibat dari kejenuhan masyarakat terhadap pemilu.

Skema pemilihan yang mendahulukan pemilu legislatif dibanding pemilu presiden dalam sistem presidensial adalah sebuah anomali. Salah satu resiko itu adalah berlangsungnya pencalonan pilpres yang “di drive” atau “ditunggangi” oleh hasil pemilihan legislatif. Artinya, tidak semua parpol bisa mengajukan pasangan calon untuk pemilihan umum presiden. Hanya parpol atau gabungan parpol yang memenuhi syarat ambang batas perolehan suara atau kursi minimal tertentu yang dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Untuk Pilpres 2009 dan 2014 misalnya, hanya parpol atau gabungan parpol yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 25% atau perolehan kursi DPR.

Skema pemilu terpisah demikian jelas memperlihatkan bahwa baik pemilu legislatif (pileg) maupun pemilu presiden (pilpres) belum dirancang untuk memperkuat dan meningkatkan efektivitas pemerintahan presidensial. Pileg diselenggarakan hanya untuk sekedar mengisi keanggotaan lembaga-lembaga legislatif. Sementara pilpres dengan seluruh prosesnya dilaksanakan hanya untuk memilih presiden dan wakilnya tanpa dikaitkan dengan kebutuhan akan optimalisasi kinerja pemerintahan presidensial hasil pemilu itu sendiri.

<sup>1</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*. (Yogyakarta: JIP FISIPOL UGM, 2009) h. 3 – 4.

Dari sudut pandang sistem pemilu, melaksanakan pemilu secara serentak sebenarnya bukan suatu keharusan. Pilihan untuk pemilu serentak atau tidak dalam hal ini biasanya didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan lain seperti soal penguatan sistem presidensial atau efektivitas dan efisiensi pemilu. Sebagai contoh, penelitian Mark P. Jones dapat dianggap mewakili temuan umum tentang penguatan sistem presidensial. Jones mengatakan, *“All evidence indicates the functioning of presidential systems is greatly enhanced when the president is provided with a majority or near majority in the legislature.”*<sup>2</sup> Dengan kata lain, memperkuat sistem presidensial sangat terkait dengan tersedianya dukungan politik yang memadai di lembaga legislatif bagi seorang presiden. Pemilu serentak dianggap dapat memperkuat sistem presidensial karena dapat membuat sistem kepartaian menjadi lebih sederhana atau kalau pun tetap banyak jumlahnya masih terkategori moderat. Sehingga, tetap memungkinkan tersedianya dukungan politik bagi presiden di lembaga legislatif. Menurut Jones, *“the timing of the executive and legislative elections along with the formula employed to select the executive were demonstrated to be the two most important factors in terms of their impact on the tendency to provide the executive with a legislative majority.”*<sup>3</sup>

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menjadi tonggak awal pelaksanaan pemilihan umum serentak di Indonesia, sekalipun sebagian pandangan mengatakan konsep pemilu serentak lima kotak tersebut secara gagasan telah hadir dalam pembahasan-pembahasan perubahan UUD 1945,<sup>4</sup> sehingga pelaksanaannya secara argumentatif diyakini sebagai perwujudan *original intent* dari perumusan konstitusi. Argumentasi demikian juga merupakan bagian dari pertimbangan Mahkamah Konstitusi sebagaimana termaktub dalam putusannya.<sup>5</sup>

Putusan tersebut diikuti dengan perubahan undang-undang di bidang kepemiluan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur pelaksanaan pemilihan umum serentak tahun 2019. Pada tanggal 17 April 2019, Indonesia menyelenggarakan pemilu serentak untuk pertama kalinya. Namun demikian, pemilu serentak tersebut ternyata tetap memiliki banyak persoalan, tidak hanya berkaitan dengan manajemen dan teknis pelaksanaan tetapi juga berkaitan dengan substansi pemilihan umum itu sendiri.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Lihat, Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, (Notra Dame: University of Notra Dame Press, 1995), h. 164.

<sup>3</sup> *Ibid.*, h. 158.

<sup>4</sup> Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum (Jakarta: Sekretarian Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), h. 602.

<sup>5</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013, h. 82.

<sup>6</sup> Lihat “Pemilu 2019 ‘banyak masalah’, pengamat sarankan pemisahan pemilihan serentak nasional dan serentak daerah”, <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-48003875>

Jika dirunut pada pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, setidaknya dapat ditemui tiga hal sebagai pertimbangan pokoknya. *Pertama* mengenai kaitan antara sistem pemilu dan sistem pemerintahan presidensial, *kedua* berkaitan dengan *original intent* pembentukan UUD 1945, dan *ketiga* efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu serta hak memilih warga negara secara cerdas.<sup>7</sup> Ketika putusan ini diucapkan, berbagai kalangan memberikan dukungan terhadap penyelenggaraan pemilu serentak, bahkan kuatnya dukungan ditandai sebagian pihak yang menyangkan terlambatnya pembacaan putusan sehingga tidak dapat dilaksanakan pada tahun 2014.<sup>8</sup>

Namun, hasil evaluasi pelaksanaan Pemilu 2019 membuat beberapa pihak mengajukan evaluasi pelaksanaan pemilu serentak ke Mahkamah Konstitusi. Kembali MK mengeluarkan Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang diajukan oleh Perludem berkaitan dengan Pemilu serentak. Dalam Putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi memberikan 6 (enam) model keserentakan Pemilu yang dinilai konstitusional berdasarkan UUD 1945. Putusan ini dapat dipandang sebagai tawaran alternatif desain waktu penyelenggaraan pemilu menurut Mahkamah Konstitusi.

Berkaitan dengan hal tersebut, seringkali dijumpai bahwa Putusan MK menentukan ke arah mana pembentuk undang-undang harus mengarahkan politik hukumnya. Pertimbangan hukum yang termuat dalam putusan MK sarat akan muatan politik hukum yang harus dijadikan pedoman oleh pembentuk undang-undang dalam membuat hukum. Selain teori politik hukum pada umumnya, diperkenalkan pula politik hukum yudisial. Politik hukum yudisial, sebagaimana dikonsepsikan oleh Irfan Nur Rachman adalah politik hukum yang dibuat oleh Mahkamah Konstitusi pada pertimbangan hukumnya yang memberikan arah pembentukan hukum nasional. Politik hukum yudisial merupakan perwujudan putusan MK dalam kaitannya dengan fungsi MK sebagai penafsir dan pengawal konstitusi terutama dalam melaksanakan kewenangannya untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945.<sup>9</sup>

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan pada rumusan latar belakang permasalahan tersebut, maka dapat dirumuskan permasalahan yaitu:

<sup>7</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013, h. 82 – 84.

<sup>8</sup> "Anggota Koalisi Ingin Pemilu Serentak 2014", <https://pemilu.tempo.co/read/548620/anggota-koalisi-ingin-pemilu-serentak-2014/full&view=ok>

<sup>9</sup> Irfan Nur Rachman, *Politik Hukum Yudisial: Sumber Pembangunan Hukum Nasional* (Depok: Rajawali Pers, 2020) h. 19.

1. Bagaimana evaluasi Pemilu Serentak 2019?
2. Bagaimana politik hukum keserentakan pemilu dalam Putusan MK?

### C. Metode Penelitian

Penulisan ini dapat dikategorikan pengkajian menurut ilmu hukum (*rechtwetenschap*). Oleh karena itu, obyek kajiannya akan mencakup: *Pertama*, kaidah hukum yang sedang berlaku (*ius constitutum*). *Kedua*, kaidah hukum yang pernah berlaku, dan *ketiga*, kaidah-kaidah hukum yang diharapkan dapat berlaku di masa yang akan datang (*ius constituendum*).

Bertitik tolak dari obyek penelitian yang dikemukakan di atas, maka penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian hukum normatif (*legal research*)<sup>10</sup> dengan dua pendekatan yaitu yuridis normatif dan konseptual. Karena penelitian ini termasuk kategori penelitian hukum normatif, maka data-data yang dikumpulkan dalam penelitian ini dipusatkan pada kajian kepustakaan (literatur, hasil penelitian, majalah ilmiah, buletin ilmiah, jurnal ilmiah dan lain-lain). Tipe penelitian ini adalah deskriptif kualitatif.

## II. PEMBAHASAN

### A. Evaluasi Pemilu Serentak 2019

Praktik pemilihan umum di Indonesia sebelumnya memisahkan antara pemilihan legislatif yang kemudian diikuti pemilihan presiden dan wakil presiden. Argumentasi pelaksanaannya karena Presiden dan Wakil Presiden dilantik oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka pemilihan legislatif harus didahulukan agar terbentuk lembaga MPR terlebih dahulu yang dapat atau akan melantik MPR. Pada 17 April 2019, Indonesia untuk pertama kalinya melaksanakan Pemilu serentak. Tidak ada perubahan yang signifikan dalam sistem pemilu presiden, masih menggunakan sistem pluralitas dengan 50%+1 sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Berbeda dengan Pemilu legislatif, untuk pertama kali pula digunakan sistem proporsional dengan metode konversi suara *sainte laque*.<sup>11</sup> Alasannya karena penghitungan suara yang dilakukan dengan menggunakan metode *kuota hare* selama ini dianggap memiliki tingkat disproporsionalitas yang tinggi.

Pada metode yang fair, jumlah suara seharusnya mencerminkan jumlah kursi. Namun, penelitian yang dilakukan Sweinstani dengan hasil penghitungan

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto (d.k), *Penelitian Normatif*, (Jakarta: Rajawali, 1986) h. 15.

<sup>11</sup> Pasal 415 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

matematis ternyata menunjukkan penggunaan formula ini tidak memberikan perbedaan signifikan dengan formula sebelumnya (*Kuota Hare*).<sup>12</sup> Sebenarnya, formula konversi suara juga memberikan pengaruh pada sistem kepartaian selain ambang batas parlemen, karena metode konversi ini berkonsekuensi pada derajat proporsionalitas dan preferensi pemberian keuntungan pada partai, apakah hanya kepada partai besar atau juga mengakomodasi partai kecil.<sup>13</sup> Masih banyaknya jumlah partai hasil pemilu 2019 juga menjadi ironi lain dari pemilu ini.

Evaluasi dari sisi *coattail effect* patut pula menjadi perhatian. Kongruenitas pemilu diharapkan menjawab kebutuhan peningkatan efektivitas presidensial. “Efek ekor jas” menghendaki partai-partai yang dipilih dalam Pilpres itu cenderung dipilih dalam pemilu legislatif apabila diserentakkan. Ada kemungkinan pemenang pemilu legislatif adalah partai politik yang memenangkan presiden. Dengan demikian, gap antara kekuatan eksekutif dan legislatif itu bisa diminimalisir.<sup>14</sup>

Jika disandingkan dengan perolehan suara, partai politik dengan suara terbanyak yaitu PDI-P, hanya memperoleh suara sebesar 19% yang sebenarnya tidak jauh berbeda dengan perolehan suara PDI-P dari 2004-2014 yang berkisar pada 16-18 persen. Dengan demikian, meskipun memperoleh kenaikan suara, hal demikian tidak dapat langsung dikatakan sebagai efek ekor jas semata.<sup>15</sup> Ditambah lagi jika disandingkan dengan partai pengusung lainnya, seharusnya mereka juga memperoleh suara yang signifikan karena konsekuensi dari efek ekor jas yang tersebar (*diffused coattail effect*).

Pada awalnya pembentuk undang-undang menilai bahwa Pemilu 2019 akan mendorong koalisi berbasis kebijakan, menghemat anggaran dan meningkatkan partisipasi pemilih yang menurut data KPU mencapai 81,93% atau setara dengan 158.012.506 pemilih.<sup>16</sup> Namun, pada kenyataannya, pemilu serentak memunculkan banyak kompleksitas di luar dugaan pembentuk undang-undang. *Pertama*, terjadi lonjakan 61% pembengkakan anggaran pada pemilihan umum 2019, sebesar Rp25,59 triliun dari anggaran Pemilu 2014 sebesar Rp15,79 triliun.<sup>17</sup> Desain awal penyelenggaraan pemilu serentak salah satunya untuk menghemat anggaran. Namun, soal kompleksitas pertama ini, KPU dalam sidang Perkara

<sup>12</sup> Sweinstani, Mouliza Kristopher Donna. “Formula Konversi Suara Sainte Lague dan Dampaknya pada Sistem Kepartaian: Evaluasi Pemilu Serentak 2019.” *Jurnal Penelitian Politik* Volume 16, Nomor 2, 2020.

<sup>13</sup> Benoit, Kenneth. “Which electoral formula is the most proportional? A new look with new evidence.” *Political Analysis* (2000): 381-388.

<sup>14</sup> Efriza, Efriza. “Evaluasi Pemilu Serentak 2019 dan Sistem Presidensial.” *Jurnal Renaissance* 4, no. 01 (2019): 495-503.

<sup>15</sup> Sweinstani, *Op.Cit.*

<sup>16</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/27/16415251/kpu-sebut-partisipasi-pemilih-pada-pemilu-2019-capai-81-persen>, akses 27 Januari 2021, 08.40 WIB.

<sup>17</sup> <https://setkab.go.id/naik-61-dibanding-2014-anggaran-penyelenggaraan-pemilu-2019-capai-rp2559-triliun/>, akses 27 Januari 2021, 08.41 WIB.

37/PUU-XVII/2019 mengklarifikasi bahwa beberapa faktor yang menyebabkan peningkatan alokasi anggaran pada Pemilu 2019 antara lain:<sup>18</sup>

1. Dampak adanya daerah pemekaran yang berimplikasi pada banyaknya penyelenggara pemilu di daerah, baik PPK, PPS, maupun KPPS. Penambahan tersebut dapat dilihat pada Pemilu 2014, jumlah KPU provinsi berjumlah 33 provinsi, namun pada Pemilu 2019, KPU provinsi menjadi 34 provinsi. Dan pada Pemilu 2014 jumlah KPU kabupaten/kota sebanyak 497 kabupaten/kota, namun pada Pemilu 2019 menjadi 514 KPU kabupaten/kota;
2. Faktor inflasi harga dari Pemilu 2014 hingga Pemilu 2019;
3. Bertambahnya keterlibatan kementerian dan lembaga negara dalam penyelenggaraan Pemilu 2019. Pada Pemilu 2014, kementerian dan lembaga negara yang terlibat adalah KPU, Bawaslu, Polri, Kementerian Pertahanan. Namun, pada Pemilu 2019, kementerian dan lembaga negara yang terlibat antara lain KPU, Bawaslu, Polri, Badan Intelijen Negara, Kemenkopolkum, Kementerian Komunikasi dan Informatika, TVRI, Radio Republik Indonesia, dan sebagainya;
4. Perbedaan sistem pembiayaan kampanye calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, DPD, presiden/wakil presiden, dimana pembiayaan kampanye Pemilu 2014 seluruhnya ditanggung oleh partai politik dan/atau calon masing-masing. Namun, untuk pembiayaan kampanye Pemilu 2019 berdasarkan UU Pemilu sebagian dibebankan pada anggaran penyelenggara pemilu, yaitu dalam hal ini anggaran KPU;
5. Lebih banyak waktu kampanye. Dimana waktu Pemilu 2014 waktu kampanye adalah satu bulan, tetapi pada Pemilu 2019 kampanye adalah tujuh bulan; dan
6. Meningkatnya jumlah pemilih dan daftar pemilih tetap yang menyiratkan pengadaan dan distribusi logistik.

*Kedua*, kerumitan berkaitan dengan beban yang harus ditanggung petugas KPPS mulai dari persiapan hingga rekapitulasi pada Pemilu serentak 2019. Berdasarkan data yang dikutip dari *Medical Emergency Rescue Committee (MER-C)*, total korban meninggal dunia adalah 554 Petugas Penyelenggara Pemilu (KPPS, Panwaslu dan Polri), dan terdapat 3.788 Petugas Penyelenggara Pemilu (KPPS,

<sup>18</sup> [https://www.mkri.id/public/content/persidangan/risalah/risalah\\_sidang\\_10583\\_201910\\_17161310\\_PERKARA%20NOMOR%2037.PUU-XVII.2019%20Tgl.%2017%20Oktober%202019.pdf](https://www.mkri.id/public/content/persidangan/risalah/risalah_sidang_10583_201910_17161310_PERKARA%20NOMOR%2037.PUU-XVII.2019%20Tgl.%2017%20Oktober%202019.pdf), akses 27 Januari 2021, 08.41 WIB.

Panwaslu dan Polri). *MER-C* bahkan menetapkan jatuhnya korban dalam Pemilu 2019 sebagai bencana kemanusiaan.<sup>19</sup>

Sementara itu, Djayadi Hanan menggambarkan beberapa permasalahan yang mengemuka dalam Pemilu Serentak 2019, yaitu:<sup>20</sup>

*“...Pertama, beban kerumitan dan kompleksitas yang berpengaruh kepada waktu dan kompleksitas manajemen pemilu. Kedua, kerumitan yang dihadapi oleh pemilih akibat terlalu banyaknya surat suara yang harus dikenali. Ketiga, tenggelamnya isu lokal akibat fokus pemilu secara alamiah memang lebih banyak kepada pemilu nasional, terutama pemilihan presiden. Keempat, fokus pada pemilu presiden itu menjadi makin menonjol akibat polarisasi tajam, pertarungan head to head yang kemungkinan disebabkan oleh terbatasnya kompetisi akibat penerapan ambang batas presiden.”*

Lebih lanjut, Syamsudin Haris juga menggambarkan lemahnya Pemilu Serentak 2019, menurutnya pemilu serentak seharusnya dimaknai bukanlah sebagai terminologi pemilu yang menyamakan penyelenggaraan pemilu eksekutif dan pemilihan legislatif pada saat yang sama, melainkan pada pilihan skema, atau pilihan model, atau jenis pemilu serentak itu sendiri. Selain kelemahan yang telah dikemukakan sebelumnya, baik Mahkamah Konstitusi maupun legislator, dalam hal ini, DPR dan Presiden, tidak menghitung potensi kompleksitas dan kerumitan pelaksanaan pemilu serentak versi Putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya di lapangan. Apalagi, pada saat yang sama, sistem proporsional terbuka dengan mekanisme pemungutan suara terbanyak untuk pileg diikuti oleh 16 partai politik peserta pemilu. Seperti diketahui, dengan 16 partai politik peserta pemilu dan kesempatan untuk mencalonkan hingga 10 hingga 12 calon di setiap dapil, maka secara teoritis setidaknya ada 300 sampai 400 caleg DPR, DPRD Provinsi, DPR kabupaten/kota di setiap dapil. Belum lagi, dihitung caleg DPD dan paslon capres dan cawapres.<sup>21</sup>

Kerumitan dan kompleksitas teknis pemilu juga menjadi persoalan, khususnya di TPS yang dilakukan oleh KPPS, sehingga berbagai permasalahan yang muncul di balik Pemilu Serentak 2019, bukan semata-mata terkait dengan sistem pemilu, melainkan pada pengaturan durasi waktu pemungutan suara dan penghitungan suara dari TPS oleh KPPS yang sangat tidak manusiawi. Masalah lainnya adalah tahapan pemilu yang disiapkan KPU sejak lama, membuat tahapan pemungutan

<sup>19</sup> <https://tirto.id/mer-c-berencana-laporkan-kpu-ke-unhrc-soal-petugas-pemilu-meninggal-dHP7>, akses 27 Januari 2021, 09.00 WIB.

<sup>20</sup> Risalah Sidang Perkara No 37/PUU-XVII/2019, [https://www.MahkamahKonstitusi.id/public/content/persidangan/risalah/risalah\\_sidang\\_10583\\_20191017161310\\_PERKARA%20NOMOR%2037.PUU-XVII.2019%20Tgl.%2017%20Oktober%202019.pdf](https://www.MahkamahKonstitusi.id/public/content/persidangan/risalah/risalah_sidang_10583_20191017161310_PERKARA%20NOMOR%2037.PUU-XVII.2019%20Tgl.%2017%20Oktober%202019.pdf), akses 26 Januari 2020, 18.00 WIB.

<sup>21</sup> *Ibid*

suara menyatu dengan tahapan penghitungan suara. Sehingga ketika beban KPPS begitu besar luar biasa, seiring Pemilu 2019 lalu berdampak langsung pada munculnya tragedi kemanusiaan seperti yang kita ketahui.<sup>22</sup>

Permasalahan lainnya adalah kesulitan yang dialami oleh pemilih dalam Pemilu 2019. Survei yang dilakukan oleh LIPI menunjukkan 74% responden mengaku kesulitan menggunakan hak pilihnya. Ketua KPU Arief Budiman juga mengatakan bahwa keserentakan Pemilu ini ternyata cukup merepotkan dan membingungkan bagi pemilih terutama karena jumlah surat suara yang banyak dan menyebabkan jumlah calon yang harus dipilih menjadi cukup banyak pula.<sup>23</sup> Akumulasi lima surat suara sekaligus dan penerapan sistem proporsional terbuka dengan mekanisme pemungutan suara terbanyak untuk 16 partai politik peserta pemilu diharapkan berjalan baik. Oleh karena itu, di antara beberapa isu krusial yang menjadi evaluasi pemilu serentak 2019, dua isu utama yang patut diberi perhatian adalah tragedi kemanusiaan penyelenggara pemilu dan sulitnya pemilih pada pemilu lalu.

## **B. Politik Hukum Keserentakan Pemilu**

Pelaksanaan Pemilu Serentak Tahun 2019 bermula dari Putusan Nomor 14/PUUXI/2013 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Perkara tersebut mengenai penentuan konstitusionalitas penyelenggaraan Pilpres apakah setelah atau bersamaan dengan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan, yang kemudian ditindaklanjuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Jika dirunut pada pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, setidaknya dapat ditemui tiga hal sebagai pertimbangan pokoknya. *Pertama* mengenai kaitan antara sistem pemilu dan sistem pemerintahan presidensial, *kedua* berkaitan dengan original intent pembentukan UUD 1945, dan *ketiga* efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu serta hak memilih warga negara secara cerdas.<sup>24</sup>

Namun sebelum itu, mengenai keserentakan pemilu ini, Mahkamah telah pernah menyinggungkannya dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 tentang Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Permohonan ini diajukan Partai Bulan Bintang, Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Demokrasi Pembaruan,

<sup>22</sup> *Ibid*

<sup>23</sup> <https://www.tagar.id/kpu-ungkap-kesulitan-pemilih-saat-pemilu-2019>, akses 27 Januari 2021, 10.00 WIB

<sup>24</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013, h. 82 – 84.

Partai Indonesia Sejahtera, Partai Buruh, Partai Peduli Rakyat Nasional, dan Partai Republika Nusantara. Saat itu, mereka memohon pengujian Pasal 9 UU Pilpres terkait ambang batas presiden, dan Pasal 3 ayat (5) terkait pelaksanaan pilpres yang dilaksanakan setelah pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD).

Di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 51-52-59/PUU-VI/2008 ini, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan pemohon. Namun, terdapat tiga hakim konstitusi mengajukan *dissenting opinion* (pendapat berbeda) yakni Abdul Mukthie Fadjar, Maruarar Siahaan, dan M. Akil Mochtar. Ketiganya berpendapat pemilu serentak dapat digelar di tingkat nasional yakni DPR, DPD dan dan Presiden serta Wakil Presiden. Sedangkan, pemilu serentak tingkat daerah untuk memilih calon anggota DPRD dan kepala daerah. Artinya, putusan ini telah memberi definisi yang dimaksud dengan “pemilu serentak”, memisahkan antara pemilu nasional dan pemilu daerah (lokal).

Putusan Mahkamah Nomor 55/PUU-XVII/2019. Dalam putusan terbaru tersebut dikenalkan 6 model (5 model yang telah ditentukan) konstitusionalitas keserentakan pemilu, yaitu:

1. Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, dan pemilihan anggota DPRD (5 kotak).
2. Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden Dan Wakil Presiden, Gubernur, Bupati/Walikota (5 kotak).
3. Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden Dan Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, Dan Bupati/Walikota (7 kotak).
4. Pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden Dan Wakil Presiden (3 kotak), dan beberapa waktu setelahnya dilakukan pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota (4).
5. Pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden Dan Wakil Presiden (3 kotak), dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilu serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD provinsi, Gubernur (2 kotak), dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilakukan pemilu serentak kabupaten/kota untuk memilih DPRD kabupaten/kota dan memilih Bupati/Walikota (2 kotak).
6. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden dan Wakil Presiden. Dintara model-model tersebut, pilihan paling ideal untuk segera diterapkan

oleh pembentuk undang-undang adalah pilihan keempat, yaitu menyerentakkan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif di tingkat nasional dan lokal. Artinya, pemilu nasional akan dilaksanakan untuk memilih anggota DPR, DPD serta Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan pemilu lokal akan dilaksanakan untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Menyerentakkan pemilu dalam 2 tingkatan tentu membawa konsekuensi perubahan jadwal pemilu, baik dengan mempercepat maupun dengan memperlambat dari jadwal reguler lima tahunan. Dengan berubahnya jadwal pemilu tentu timbul pertanyaan, apakah pergeseran tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (1) yang menyatakan "*Pemilihan umum dilaksanakan ..... setiap lima tahun sekali.*" Guna menjawab pertanyaan tersebut, perlu kembali melihat bagaimana dirumuskannya ketentuan tersebut dalam agenda perubahan UUD 1945. Syamsudin Haris dkk,<sup>25</sup> menyampaikan bahwa terdapat dua sikap terhadap jadwal pemilu dalam pembahasan UUD. *Pertama*, fraksi yang dalam usulannya menyampaikan bahwa pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali. *Kedua*, fraksi yang mengusulkan bahwa jadwal pemilu setiap lima tahun sekali, tetapi dibuka kemungkinan untuk melaksanakan pemilu di luar waktu lima tahunan.

Fraksi TNI/Polri misalnya adalah yang tidak mematok jangka waktu tertentu untuk periode pemilu. Ia membuka kemungkinan di luar jangka lima tahun seperti yang selama ini telah diterapkan:<sup>26</sup>

*Di sini terkait dengan jangka waktu, katakanlah lima tahun. Namun demikian, perlu dibuka peluang jangan sampai hanya lima tahun dan tidak ada yang lain. Jadi, lima tahun sehingga harus dirubah lagi kalau misalnya suatu saat dilaksanakan pemilu yang memang diperlukan. Oleh karena itu, jangka waktu lima tahun ini hanya ancerancer saja. Namun demikian, bisa dibuka peluang untuk dilaksanakannya suatu pemilu lain. Apakah itu pemilu yang tidak lima tahun ataukah pemilu lokal? Katakanlah provinsi perlu mengganti utusan daerahnya atau katakanlah suatu provinsi perlu memilih gubernurnya, atau suatu kabupaten perlu memilih bupatinya dan lain sebagainya. Ini sebagai antisipasi saja kita belum bicara mengenai pemilihan langsung dari gubernur, bupati, dan Presiden tetapi antisipasi dan hingga peluang ini perlu dibuka.*

<sup>25</sup> Syamsudin Haris, dkk., *Position Paper Pemilu Nasional Serentak 2019*, [https://rumahpemilu.org/wp-content/uploads/2017/03/2015\\_02\\_03\\_08\\_18\\_33\\_POSITION-PAPER-PEMILU-SERENTAK-2019.pdf](https://rumahpemilu.org/wp-content/uploads/2017/03/2015_02_03_08_18_33_POSITION-PAPER-PEMILU-SERENTAK-2019.pdf), akses 27 Januari 2021, 10.00 WIB.

<sup>26</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Loc.cit.*, h. 514.

Senada dengan itu, Sutjipto dari F-UG juga menyinggung soal perubahan jadwal pemilu jika terjadi halangan:<sup>27</sup>

*...saya hanya ingin menegaskan lagi aja bahwa kalau tadi kita bicara apakah sudah masuk pemilu 5 tahun? Supaya juga diatur tadi ada usulan dari fraksi lain, bahwa jadwal pemilu bisa dirubah atas keputusan apakah pleno MPR, yang itu.. yang nasional itu jadi..*

Ali Hardi Kiaidemak dalam pandangannya sebagai juru bicara F-PPP, selengkapnya menyampaikan:<sup>28</sup>

*Yang kedua, bahwa pemilu itu dilaksanakan sekurang-kurangnya lima tahun sekali dan oleh ada pengecualian sesuai dengan kebutuhan yang terjadi dalam perkembangan kehidupan bernegara ataupun yang terjadi dalam kehidupan demokrasi di daerah.*

Lalu, tentu timbul pertanyaan tentang pemilihan manakah yang dapat digeser, atau berubah waktunya dalam rangka pelaksanaan pemilu serentak nasional dan lokal. Untuk menjawab permasalahan tersebut, maka perlu untuk mendalami apa yang dimaksud sebagai *term of election* dan *term of office*. *Term of election* dapat kita artikan sebagai waktu atau periode penyelenggaraan pemilu. Sedangkan *term of office* adalah masa jabatan dalam satu periode jabatan. Oleh karenanya, penting untuk menyandingkan periode pemilu dan periode jabatan dari masing pemilihan.

Konstitusi mengatur pelaksanaan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara periodik setiap lima tahun sekali. Sedangkan mengenai masa jabatan, konstitusi hanya mengatur masa jabatan presiden adalah lima tahun, dan tidak terdapat ketentuan mengenai masa jabatan anggota legislatif. Sementara pemilihan kepala daerah, baik periode pemilunya maupun masa jabatannya tidak diatur di dalam konstitusi. Sekalipun tidak ditemukan ketentuan konstitusionalnya, tidak berarti bahwa masa periode pemilu maupun masa jabatan tidak terbatas.

Guna memudahkan memahami persandingan periode pemilu dan masa jabatan, penulis sajikan tabel sebagai berikut:

<b>Jabatan</b>	<b>Periode Pemilu</b>	<b>Periode/Masa Jabatan</b>
Presiden dan Wakil Presiden	<i>... setiap lima tahun sekali.</i> Pasal 22E ayat (1) UUD 1945	<i>Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun...</i> Pasal 7 UUD 1945

<sup>27</sup> *Ibid*, h. 543.

<sup>28</sup> *Ibid*, h. 520.

<b>Jabatan</b>	<b>Periode Pemilu</b>	<b>Periode/Masa Jabatan</b>
Anggota DPR RI	<i>... setiap lima tahun sekali.</i> Pasal 22E ayat (1) UUD 1945	<i>... berakhir pada saat anggota DPR yang baru mengucapkan sumpah/janji</i> Pasal 76 ayat (4) UU MD3
Anggota DPD RI	<i>... setiap lima tahun sekali.</i> Pasal 22E ayat (1) UUD 1945	<i>... berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji</i> Pasal 252 ayat (5) UU MD3
Anggota DPRD Provinsi	<i>... setiap lima tahun sekali.</i> Pasal 22E ayat (1) UUD 1945	<i>... berakhir pada saat anggota DPRD provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji</i> Pasal 318 ayat (4) UU MD3
Anggota DPRD Kabupaten/ Kota	<i>... setiap lima tahun sekali.</i> Pasal 22E ayat (1) UUD 1945	<i>... berakhir pada saat anggota DPRD Kabupaten /Kota yang baru mengucapkan sumpah/janji</i> Pasal 367 ayat (4)
Gubernur	<i>... setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak...</i> Pasal 3 UU Pilkada	<i>... memegang jabatan selama 5 (lima) tahun</i> Pasal 162 ayat (1) UU Pilkada
Bupati/ Walikota	<i>... setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak...</i> Pasal 3 UU Pilkada	<i>... memegang jabatan selama 5 (lima) tahun</i> Pasal 162 ayat (1) UU Pilkada

Dengan memperhatikan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 dan risalah pembahasan-pembahasan dalam perubahan UUD 1945. Maka untuk mengadakan pemilu di luar jadwal yang ditentukan jika terdapat kebutuhan hukum yang menghendaknya, harus diatur dengan Undang-Undang Pemilu. Jika kembali dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, umumnya selama ini dikenal 5 asas pemilihan umum, yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Padahal menurut penulis, frasa “*setiap lima tahun sekali*” dapat ditarik menjadi asas pemilu pula yaitu asas periodik. Dengan demikian, sekalipun terjadi perubahan jadwal, maka untuk selanjutnya pelaksanaan pemilu tersebut harus mempertahankan asas periodik pemilu.

Berdasarkan uraian dan tabel di atas, periode penyelenggaraan pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diikuti pula oleh periode masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUD 1945. Oleh karena itu, pemilihan presiden harus mempertahankan siklus pemilu yang telah

berlansung guna memenuhi *term of office* yang ditentukan oleh Konstitusi. Maka, pemilu lokal yang digagas ini tidak akan mengubah periode pelaksanaan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD dan Presiden dan Wakil Presiden.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bahwa telah terjadi kerumitan dalam pelaksanaan pemilu serentak, maka melaksanakan pemilu lokal serentak pada tahun 2024 mengikuti *timeline* pilkada bukanlah pilihan yang tepat menurut penulis. Pelaksanaan Pilkada pada tahun yang sama dengan pemilu akan memunculkan tambahan beban kerumitan, sekalipun pelaksanaannya dilakukan di bulan yang berbeda, kerumitan justru akan muncul dari pelaksanaan masing-masing tahapan pemilu dan pilkada yang beririsan di waktu yang sama. Oleh karena itu perlu disusun *timeline* yang menggabungkan pelaksanaan pemilihan anggota DPR, DPD serta Presiden dan Wakil Presiden yang disebut Pemilu Nasional, dan *timeline* yang menggabungkan pemilihan anggota DPRD dengan pemilihan kepala daerah yang disebut Pemilu Lokal.

Sebagai penelitian politik hukum yang merumuskan penataan konsep pemilu serentak lokal, maka penelitian ini perlu menawarkan kerangka waktu pelaksanaan pemilihan serentak lokal tersebut. Namun sebelum sampai pada kerangka waktu, perlu pula mempertimbangkan pelaksanaan pilkada serentak yang saat ini berjalan di bawah rezim UU Pilkada. Pengaturan menuju pilkada serentak nasional diatur dalam Ketentuan Peralihan UU Pilkada, pada Pasal 201 dan 201A, yang selengkapnya berbunyi:

#### Pasal 201

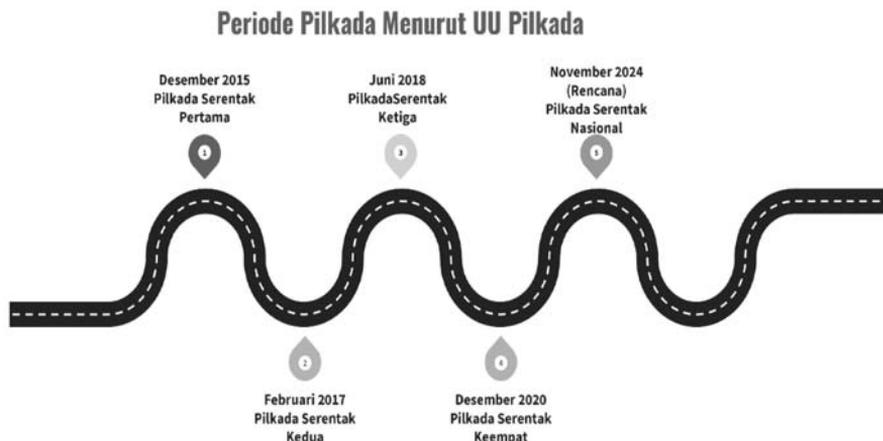
- (1) *Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2015 dan bulan Januari sampai dengan bulan Juni tahun 2016 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Desember tahun 2015.*
- (2) *Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada bulan Juli sampai dengan bulan Desember tahun 2016 dan yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2017 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Februari tahun 2017.*
- (3) *Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2017 menjabat sampai dengan tahun 2022.*

- (4) *Pemungutan suara serentak dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang masa jabatannya berakhir pada tahun 2018 dan tahun 2019 dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada bulan Juni tahun 2018.*
- (5) *Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2018 menjabat sampai dengan tahun 2023.*
- (6) *Pemungutan suara serentak Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil pemilihan tahun 2015 dilaksanakan pada bulan September tahun 2020.*
- (7) *Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota hasil Pemilihan tahun 2020 menjabat sampai dengan tahun 2024.*
- (8) *Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.*
- (9) *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 (5), diangkat pejabat Gubernur, pejabat Bupati, dan pejabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.;*
- (10) *Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (11) *Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota, diangkat pejabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.*
- (12) *Ketentuan lebih lanjut mengenai penyelenggaraan Pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (4), ayat (6), dan ayat (8) diatur dengan Peraturan KPU.*

## Pasal 201A

- (1) *Pasal 201A (1) Pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 201 ayat (6) ditunda karena terjadi bencana nonalam sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 ayat (1).*
- (2) Pemungutan suara serentak yang ditunda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan pada bulan Desember 2020.
- (3) Dalam hal pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat dilaksanakan, pemungutan suara serentak ditunda dan dijadwalkan kembali segera setelah bencana nonalam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir, melalui mekanisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122A.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan di atas, diperoleh siklus pelaksanaan pilkada sebagai berikut:



Sebagai konsekuensi dikeluarkannya pemilihan anggota DPRD dari siklus pemilihan umum, maka anggota DPRD dalam pemilihan berikutnya akan mengalami masa jabatan yang kurang dari satu periode. Maka dalam menyusun jadwal keserentakan pemilu nasional dan pemilu lokal, penting untuk mempertimbangkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009. Meskipun putusan tersebut berkaitan dengan norma jabatan kepala daerah, namun pertimbangan hukum dalam putusan tersebut sepatutnya diberlakukan pula kepada jabatan publik lain yang dipilih melalui pemilihan umum. Putusan tersebut pada pokoknya memberikan penjelasan bahwa masa jabatan yang dihitung sebagai satu periode adalah masa jabatan yang telah dijalani setengah atau lebih dari setengah masa jabatan:

*“Mahkamah menilai tidak adil apabila seseorang menjabat kurang dari setengah masa jabatan disamakan dengan yang menjabat setengah atau lebih masa jabatan. Oleh sebab itu berdasarkan asas proporsionalitas dan rasa keadilan sebagaimana tersebut dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum,” oleh karena itu, Mahkamah berpendapat bahwa setengah masa jabatan atau lebih dihitung satu kali masa jabatan. Artinya jika seseorang telah menjabat Kepala Daerah atau sebagai Pejabat Kepala Daerah selama setengah atau lebih masa jabatan, maka yang bersangkutan dihitung telah menjabat satu kali masa jabatan;”<sup>29</sup>*

Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka jika pemilu berikutnya yang dilaksanakan 2024 ditentukan sebagai pemilu transisi bagi DPRD, maka pelaksanaan pemilu berikutnya adalah tidak boleh kurang dari setengah siklus jabatan yaitu 2,5 tahun. Namun, dengan mempertimbangkan pula tahapan penyelenggaraan pemilu yang membutuhkan waktu setidaknya 18 bulan, maka idealnya pelaksanaan pemilu lokal adalah lebih dari setengah siklus jabatan dan 2 tahun sebelum pelaksanaan pemilu nasional berikutnya. Sehingga siklus pemilu nasional dan pemilu lokal dapat digambarkan sebagai berikut:

Tahun	Kegiatan Pemilu	Keterangan
2021	Pelantikan Kepala Daerah Hasil Pilkada Serentak 2020	
2022	Pelaksanaan Pilkada Menuju Pemilu Lokal Serentak untuk Kepala Daerah Hasil Pilkada Serentak 2017	Pilkada Transisi
2023	Pelaksanaan Pilkada Menuju Pemilu Lokal Serentak untuk Kepala Daerah Hasil Pilkada Serentak 2018	Pilkada Transisi
2024	Pelaksanaan Pemilu DPR, DPD serta Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilihan Anggota DPRD transisi Menuju Pemilu Lokal	Pemilu Transisi
2025	Pelaksanaan Pilkada Menuju Pemilu Lokal untuk Kepala Daerah Hasil Pilkada 2020	Pilkada Transisi
2026	-	
2027	<b>Pemilu Lokal Serentak</b>	Seterusnya setiap lima tahun
2028	-	

<sup>29</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009, hlm. 69.

<b>Tahun</b>	<b>Kegiatan Pemilu</b>	<b>Keterangan</b>
2029	<b>Pemilu Nasional Serentak</b>	Seterusnya setiap lima tahun

Dengan skema di atas, terdapat 3 kali pilkada transisi dan satu kali pemilihan anggota DPRD transisi. Dalam skema di atas Pemilu Lokal secara ideal paling cepat dapat dilaksanakan pada Tahun 2027. Karena itu, pembentuk undang-undang yang telah menetapkan perubahan undang-undang pemilu dalam prolegnas, harus mempertimbangkan skema di atas. Perubahan tersebut mencakup perubahan UU Pemilu dan UU Pilkada sekaligus dalam satu naskah, karena sudah tidak relevan lagi membedakan rezim keduanya.

Perubahan jadwal pelaksanaan pemilu tentu tidak hanya berkaitan dengan kelayakan teknis maupun kelayakan hukum pemilu. Hal yang jauh lebih penting adalah kepercayaan publik yang dibangun dalam konteks sosial dan politik. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang harus mampu secara komprehensif menjelaskan alasan pemilihan model tertentu dari model-model yang telah ditetapkan. Kepercayaan publik dapat sementara waktu menutupi permasalahan teknis dan manajemen yang terjadi. Namun, bagaimanapun jika model keserentakan itu telah layak secara hukum, dan telah siap secara teknis dan manajemen, namun jika terdapat persepsi negatif dari publik maka mungkin akan menimbulkan resiko politik seperti distrust terhadap pemerintah terpilih.

## **PENUTUP**

Pemilu Serentak Tahun 2019 dilaksanakan dengan berbagai kompleksitas dan kerumitan. Pemilu 2019 yang diharapkan mampu mengefisienkan anggaran ternyata adalah pemilu yang berbiaya tinggi, terjadi peningkatan anggaran 61% dari pelaksanaan pemilu sebelumnya. Pemilu 2019 adalah pemilu dengan kompleksitas beban yang tinggi bagi para pelaksana penyelenggara pemilihan, khususnya KPPS di tingkat TPS. Pemilu 2019 juga mengandung kompleksitas bagi pemilih, banyaknya jenis kertas/surat suara membingungkan bagi pemilih, padahal seharusnya pemilih sebagai pemilik hak pilih harus dimudahkan oleh sistem yang ada. Pemilu 2019 juga dianggap meminggirkan isu-isu di level daerah, padahal Pemilu 2019 juga dilakukan untuk memilih anggota DPRD yang akan bekerja sebagai bagian dari pemerintahan daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 memberikan pertimbangan mengenai kompleksitas pemilu dengan memberikan kemungkinan 6 cara (model) menata pemilu serentak. Diantara cara tersebut yang paling ideal adalah mengadakan pemilu secara serentak dalam dua tingkatan, yaitu pemilu nasional dan pemilu lokal. Karena model keserentakan pemilu telah dipertimbangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dalam 6 model keserentakan, pembentuk undang-undang dapat segera menyusun perangkat hukum berupa undang yang menetapkan model mana yang hendak dipakai. Menurut penulis, skema ideal yang dapat diterapkan adalah model pemilu nasional yang diserentakkan dengan dipisahkan dari pemilu lokal yang juga serentak.

Gagasan pemilu dalam dua tingkat tersebut menyebabkan perubahan jadwal/siklus pemilu bagi anggota DPRD agar dapat diserentakkan dengan pemilihan kepala daerah. Perubahan tersebut harus mempertimbangkan periode jabatan anggota DPRD yang mengikuti siklus pemilu selama ini yaitu lima tahun. Sejalan dengan putusan Mahkamah Konstitusi, bahwa guna mewujudkan keadilan yang proporsional bagi pemangku jabatan, maka periode jabatan untuk dapat dihitung sebagai satu periode harus sama dengan atau lebih dari setengah masa jabatan yang ditentukan. Dengan demikian, secara ideal pemilu lokal paling cepat dapat dilaksanakan pada tahun 2027, sedangkan pemilu nasional tetap mengikuti siklus pemilihan umum yang telah berjalan, yaitu pada tahun 2029.

Karena model keserentakan pemilu telah dipertimbangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dalam 6 model keserentakan, pembentuk undang-undang dapat segera menyusun perangkat hukum berupa undang yang menetapkan model mana yang hendak dipakai. Menurut penulis, skema ideal yang dapat diterapkan adalah model pemilu nasional yang diserentakkan dengan dipisahkan dari pemilu lokal yang juga serentak. Dalam penyusunan undang-undang, pembentuk undang-undang disarankan untuk menyatukan Undang-Undang Pemilu dengan Undang-Undang Pilkada dalam satu undang-undang baru yang mencakup penyelenggaraan kedua pemilu tersebut. Agar dapat dilaksanakannya tahapan-tahapan pemilu secara ideal, maka penyusunan perangkat hukum berupa undang-undang tersebut menurut penulis harus dilakukan idealnya sebelum tahun 2022 atau paling lambat pada bulan April tahun 2022.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Pamungkas,Sigit, *Perihal Pemilu*, JIP FISIPOL UGM, Yogyakarta, 2009.
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2010.
- Rachman, Irfan Nur, *Politik Hukum Yudisial: Sumber Pembangunan Hukum Nasional*, Rajawali Pers, Depok, 2020.
- Soekanto, Soerjono (d.k), *Penelitian Normatif*, Rajawali, Jakarta, 1986.
- Jones, Mark P., *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notra Dame Press, Notra Dame, 1995.

### Hasil Penelitian

- Syamsudin Haris, dkk., Position Paper Pemilu Nasional Serentak 2019, [https://rumahpemilu.org/wp-content/uploads/2017/03/2015\\_02\\_03\\_08\\_18\\_33\\_POSITION-PAPER-PEMILU-SERENTAK-2019.pdf](https://rumahpemilu.org/wp-content/uploads/2017/03/2015_02_03_08_18_33_POSITION-PAPER-PEMILU-SERENTAK-2019.pdf), akses 27 Januari 2021, 10.00 WIB.

### Artikel Jurnal

- Sweinstani, Mouliza Kristhopher Donna. "Formula Konversi Suara Sainte Lague dan Dampaknya pada Sistem Kepartaian: Evaluasi Pemilu Serentak 2019." *Jurnal Penelitian Politik* Volume 16, Nomor 2, 2020.
- Benoit, Kenneth. "Which electoral formula is the most proportional? A new look with new evidence." *Political Analysis*, 2000.
- Efriza, Efriza. "Evaluasi Pemilu Serentak 2019 dan Sistem Presidensial." *Jurnal Renaissance* Volume 4, Nomor 01, 2019.

### Internet

- "Pemilu 2019 'banyak masalah', pengamat sarankan pemisahan pemilihan serentak nasional dan serentak daerah", <https://www.bbc.com/indonesia/majalah-48003875>
- "Anggota Koalisi Ingin Pemilu Serentak 2014", <https://pemilu.tempo.co/read/548620/anggota-koalisi-ingin-pemilu-serentak-2014/full&view=ok>
- "KPU Sebut Partisipasi Pemilih pada Pemilu 2019 Capai 81 Persen" <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/27/16415251/kpu-sebut-partisipasi-pemilih-pada-pemilu-2019-capai-81-persen>, akses 27 Januari 2021, 08.40 WIB.

“Naik 61% Dibanding 2014, Anggaran Penyelenggaraan Pemilu 2019 Capai Rp25,59 Triliun” <https://setkab.go.id/naik-61-dibanding-2014-anggaran-penyelenggaraan-pemilu-2019-capai-rp2559-triliun/>, akses 27 Januari 2021, 08.41 WIB.

“MER-C Berencana Laporkan KPI ke UNHRC Soal Petugas Pemilu Meninggal Dunia” <https://tirto.id/mer-c-berencana-laporkan-kpu-ke-unhrc-soal-petugas-pemilu-meninggal-dHP7>, akses 27 Januari 2021, 09.00 WIB.

“Risalah Sidang Perkara No 37/PUU-XVII/2019” [https://www.MahkamahKonstitusiri.id/public/content/persidangan/risalah/risalah\\_sidang\\_10583\\_20191017161310\\_PERKARA%20NOMOR%2037.PUU-XVII.2019%20Tgl.%2017%20Oktober%202019.pdf](https://www.MahkamahKonstitusiri.id/public/content/persidangan/risalah/risalah_sidang_10583_20191017161310_PERKARA%20NOMOR%2037.PUU-XVII.2019%20Tgl.%2017%20Oktober%202019.pdf), akses 26 Januari 2020, 18.00 WIB.

“KPU Ungkap Kesulitan Pemilih saat Pemilu 2019” <https://www.tagar.id/kpu-ungkap-kesulitan-pemilih-saat-pemilu-2019>, akses 27 Januari 2021, 10.00 WIB

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109

### **Putusan Pengadilan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-VII/2009 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 55/PUU-XVII/2019 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.