

*POSITION PAPER*

# PEMILU NASIONAL SERENTAK 2019

---

Contributors:

Prof (Ris). Dr. Syamsuddin Haris  
Prof. Dr. Ramlan Surbakti  
Prof (Ris). Dr. Ikrar Nusa Bhakti  
Prof. Dr. Saldi Isra  
Dr. Kuskridho Ambardi  
Dr. Nico Harjanto  
Didik Supriyanto, S.IP, M.Si  
Sri Nuryanti, S.IP, M.A.  
Dra. Sri Yanuarti  
Moch. Nurhasim, S.IP, M.Si

**JAKARTA, 2014**

## DAFTAR SINGKATAN

---

AD/ART	Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
AS	Amerika Serikat
Bawaslu	Badan Pengawas Pemilu
Bimtek	Bimbingan Teknis
BIN	Badan Intelijen Negara
BP	Badan Pekerja
BP	Badan Pekerja
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BPP	Bilangan Pembagi Pemilih
BPS	Badan Pusat Statistik
Comelec	Commission Election Council
Dapil	Daerah Pemilihan
DIY	Daerah Istimewa Yogyakarta
DKI	Daerah Khusus Ibukota
DKPP	Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu
DM	District Magnitude
DP4	Daftar Penduduk Potensial Pemilih
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPT	Daftar Pemilih Tetap
ET	Electoral Threshold
F-KB	Fraksi Kebangkitan Bangsa
F-PBB	Fraksi Partai Bulan Binta
F-PDIP	Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
F-PDKB	Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa
F-PPP	Fraksi Partai Persatuan Pembangunan
HMI	Himpunan Mahasiswa Islam
Kab	Kabupaten
Kapolri	Kepala Polisi Republik Indonesia
KPPS	Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara
KPU	Komisi Pemilihan Umum
LIPI	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia
LKPP	Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah
MA	Mahkamah Agung
MAK	Mata Anggaran Kegiatan
MK	Mahkamah Konstitusi
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
NTB	Nusa Tenggara Barat

NTT	Nusa Tenggara Timur
NU	Nahdhotul Ulama
OPOVOV	One Person, One Vote, One Value
P2P	Pusat Penelitian Politik
PA	Political Appointtee
PAH	Panitia Ad Hoc
PAN	Partai Amanat Nasional
Parpol	Partai Politik
PBB	Partai Bulan Bintang
Pemilu	Pemilihan Umum
Pemilukada	Pemilihan Umum Kepala Daerah
Perpu	Peraturan Pengganti Undang-Undang
Pileg	Pemilihan Umum Legislatif
Pilpres	Pemilihan Umum Presiden
PMII	Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia
PP	Peraturan Pemerintah
PPK	Panitia Pemungutan Kecamatan
PR	Proporsional
PT	Presidential Threshold
PT	Parliamentary Threshold
PT TUN	Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
RAPBN	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
RUU	Rancangan Undang-Undang
SBY	Susilo Bambang Yudhoyono
Sekjen	Sekretaris Jenderal
SMU	Sekolah Menengah Umum
TNI	Tentara Nasional Indonesia
TPS	Tempat Pemungutan Suara
UU	Undang-Undang
UUD	Undang-Undang Dasar
Wapres	Wakil Presiden

## DAFTAR ISI

---

1. LATAR BELAKANG	5
Problematik Sistem Presiden	6
Relasi Presiden-DPR dan Efektifitas Pemerintahan	8
PRAKTIK PEMILU DI INDONESIA	10
Problematik Pileg Mendahului Pilpres	10
Penataan Pemilu ke Depan	12
2. PEMILU SERENTAK: PENGERTIAN DAN VARIAN	14
Pengaruh Sistem Pemilu Serentak	15
Varian Pemilu Serentak	17
3. FORMAT IDEAL PEMILU SERENTAK 2019	21
KEKUATAN DAN KELEMAHAN DARI MASING-MASING MODEL PEMILU SERENTAK DI INDONESIA	21
MODEL PEMILU SERENTAK NASIONAL DAN LOKAL	23
Pengalaman Filipina	24
Pelaksanaan Pemilu Serentak di Indonesia	25
Urgensi Pemilu Nasional Serentak Yang Terpisah Dari Pemilu Lokal Serentak	25
Urgensi Pemilu Lokal dan Nasional	27
KONSTITUSIONALITAS PENYELENGGARAAN PEMILU NASIONAL SERENTAK TERPISAH PEMILU LOKAL SERENTAK	30
Konstitusionalitas Pemilu Nasional Serentak Terpisah Pemilu Lokal Serentak	39
Alasan dan Format Penyelenggaraan Pemilu Serentak	48
Basis Pemilu Lokal	51
4. KONSEKUENSI PEMILU NASIONAL SERENTAK TERPISAH DARI PEMILU LOKAL YANG JUGA SERENTAK	54
Pemerintah Presidensial yang Efektif	54
Penyederhanaan Jumlah Partai Politik	60
Sinergi Pemerintahan Nasional dengan Pemerintah Daerah	62
Isu Nasional dan Isu Lokal	63
Kedaulatan Pemilih	64
Akuntabilitas Partai Politik	65
Perilaku Memilih	66
Stabilitas Pemerintahan	66
Penyelenggaraan Pemilu yang Lebih Efisien	67
Sistem Pemilu Anggota DPR dan DPRD	68

5. RANCANG BANGUN PEMILU SERENTAK NASIONAL	70
SISTEM PEMILIHAN PEMILU SERENTAK	70
Ruang Lingkup	70
Sistem Pemilihan	70
DAERAH PEMILIHAN	73
Pengertian dan Cakupan	73
Penataan Besaran Pemilihan Anggota DPR untuk Mendorong Multipartai Moderat	74
Komposisi Kursi DPR PR dan DPR Mayoritarian	76
Kesetaraan Nilai Kursi: Jumlah dan Distribusi Kursi DPR ke Provinsi	77
Besaran Daerah Pemilih Anggota DPD	79
Besaran Daerah Pemilihan Presiden/Wakil Presiden	79
PESERTA PEMILU DAN POLA PENCALONAN	79
Peserta Pemilu	79
Pola Pencalonan	82
Kampanye	86
Insentif Koalisi	89
Model Penyuaaran	90
Metode Penghitungan Suara	93
Metode Konversi Suara dan Penentuan Pemenang	95
TATA KELOLA PEMILU SERENTAK	99
Tersedianya Undang-Undang Pemilu Serentak	99
Penyelenggara	100
Waktu dan Tahapan Penyelenggaraan	102
Konsekuensi Perubahan Tatakelola Pemilu Serentak Nasional dan Pemilu Lokal Serentak	111
SISTEM PENEGAKAN HUKUM PEMILU NASIONAL SERENTAK	111
Pelanggaran dan Sengketa/Perselisihan	112
Penanganan Pelanggaran/Tindak Pidana	115
Penyelesaian Sengketa/Perselisihan	120
Pemilu Serentak dan Penegakan Hukum	122
6. REKOMENDASI	125
LAMPIRAN	129
DAFTAR PUSTAKA	130

# 1. LATAR BELAKANG

---

## PROBLEMATIK DEMOKRASI, PEMERINTAHAN, SISTEM PEMILU

Sistem demokrasi presidensial adalah pilihan politik bangsa Indonesia setelah berakhirnya rejim otoriter Orde Baru Soeharto pada 1998. Pilihan politik itu disepakati oleh MPR hasil Pemilu 1999 dan akhirnya dilembagakan melalui konstitusi hasil perubahan (amandemen) empat tahap sejak 1999 hingga 2002. Meskipun secara umum substansi konstitusi hasil amandemen itu sendiri cenderung “tambal sulam”, tetapi jelas semangat yang melatarbelakanginya adalah upaya memperkuat sekaligus “memurnikan” skema sistem demokrasi presidensial.

Paling kurang ada empat substansi perubahan yang memastikan konstitusi hasil amandemen mengarah pada penguatan sistem presidensial. Pertama, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Kedua, pelembagaan masa jabatan presiden dan wapres menjadi bersifat tetap, dalam hal ini selama lima tahun dan maksimal dua periode. Ketiga, pengalihan *locus* fungsi legislasi dari titik berat sebagai kewenangan Presiden (dengan persetujuan DPR) menjadi otoritas DPR (kendati tetap dibahas bersama dan mendapat persetujuan Presiden). Keempat, likuidasi kedudukan dan peran MPR sebagai lembaga tertinggi negara. Perubahan yang disebut terakhir tak hanya memastikan peralihan *locus* kedaulatan politik yang semula berada di tangan MPR menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut konstitusi, tetapi juga likuidasi otoritas Majelis dalam memilih presiden dan wapres serta penetapan garis-garis besar haluan negara. Menurut Arend Lijphart, sebenarnya hanya tiga elemen pokok dari sistem presidensial, yakni (1) presiden atau kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan yang bersifat tetap (*fixed term*); (2) presiden dipilih secara langsung oleh rakyat ataupun melalui dewan pemilih (*electoral college*) seperti di Amerika Serikat; dan (3) presiden merupakan kepala eksekutif yang bersifat tunggal<sup>1</sup>.

Para ahli yang mendalami studi perbandingan politik sebenarnya sudah menyadari berbagai problematik yang melekat pada sistem presidensial sebagaimana dipraktikkan di

---

<sup>1</sup> Arend Lijphart, “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations,” dalam Juan J. Linz dan Arturo Valenzuela, ed., *The Failure of Presidential Democracy*, Volume I, (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994), hlm. 91-105.

Amerika Serikat dan diadopsi di negara-negara Amerika Latin. Stabilitas eksekutif yang disebabkan oleh masa jabatan presiden yang bersifat tetap, legitimasi dan mandat politik presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, dan pemisahan kekuasaan yang relatif tegas di antara cabang-cabang kekuasaan pemerintahan –terutama eksekutif-legislatif—adalah tiga di antara sejumlah kelebihan utama sistem presidensial.

### **Problematik Sistem Presidensial**

Di samping kelebihan-kelebihannya dibandingkan sistem parlementer, sistem presidensial memiliki tiga kelemahan pokok, yakni *pertama*, kemungkinan munculnya kelumpuhan ataupun jalan buntu politik (*deadlock*) akibat konflik eksekutif-legislatif. Potensi jalan buntu politik itu semakin besar lagi apabila sistem presidensial dikombinasikan dengan sistem multipartai seperti dikhawatirkan Mainwaring<sup>2</sup>. *Kedua*, kekakuan sistemik yang melekat pada presidensialisme akibat masa jabatan eksekutif yang bersifat tetap, sehingga tidak ada peluang mengganti presiden di tengah jalan jika kinerjanya tidak memuaskan publik. *Ketiga*, prinsip “pemenang mengambil semua” (*the winner takes all*) yang inheren di dalam sistem presidensial yang menggunakan sistem pemilihan mayoritas-dua-putaran, sehingga memberi peluang bagi presiden untuk mengklaim pilihan-pilihan kebijakannya atas nama rakyat, dibandingkan lembaga parlemen yang didominasi kepentingan partisan dari partai-partai politik. Juan Linz bahkan mengatakan bahwa pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif di dalam sistem presidensial cenderung menimbulkan polarisasi dan instabilitas politik, sehingga dianggap tidak begitu cocok diadopsi di negara-negara demokrasi baru<sup>3</sup>.

Terlepas dari posisi teoritis Linz selaku penganjur dan pendukung sistem parlementer, pengalaman negara-negara Amerika Latin sendiri memperlihatkan bahwa praktik sistem presidensial pun bervariasi begitu pula institusi pendukungnya, sehingga ia bukanlah suatu sistem pemerintahan yang homogen. Berbagai variasi institusi dan praktik sistem presidensial itu di antaranya ditentukan oleh format presidensialisme –apakah “murni” sebagaimana dipraktikkan di AS, cakupan kekuasaan legislatif yang dimiliki presiden, sistem kepartaian dan fragmentasinya, serta disiplin partai di parlemen. Oleh karena itu, desain institusional berkenaan

---

<sup>2</sup>Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination”, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993:198-228.

<sup>3</sup>Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference”, dalam Linz dan Valenzuela, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, (Baltimore: John Hopkins University Press, 1994).

dengan kekuasaan presiden dan lembaga legislatif, sistem kepartaian, dan kemampuan presiden mengimplementasikan agenda-agendanya menjadi faktor-faktor penting yang turut menentukan stabilitas demokrasi presidensial<sup>4</sup>.

Pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif misalnya, di satu pihak dipandang sebagai kelebihan presidensialisme dibandingkan parlementarianisme, namun di pihak lain juga membuka peluang terbentuknya “pemerintahan yang terbelah” (*divided government*), di mana presiden dan parlemen dikuasai atau dikontrol oleh partai yang berbeda. Pengalaman demokrasi presidensial di AS memperlihatkan bahwa lembaga kepresidenan dan Kongres—sidang gabungan DPR (*House of Representative*) dan Senat—seringkali dikontrol oleh dua partai yang berbeda, Partai Republik dan Partai Demokrat. AS di bawah kepemimpinan Barack Obama (Demokrat) misalnya, juga mengalami fenomena “pemerintahan terbelah” ketika Kongres dikuasai oleh Partai Republik. Pemerintah AS pada Oktober 2013 bahkan sempat mengalami “kelumpuhan” (*shutdown*) karena parlemen menolak memberikan persetujuan atas rencana anggaran, khususnya penambahan utang baru, yang diajukan Obama. Hanya saja sistem presidensial AS memiliki mekanisme institusi yang melekat pada dirinya, termasuk mekanisme *checks and balances* dan sistem dua-partai, selain pengalaman ratusan tahun mempraktikkan sistem presidensial, sehingga fenomena “pemerintahan terbelah” tidak mengancam stabilitas demokrasi. Karena itu persoalan menjadi lain jika desain presidensialisme tersebut tidak memiliki mekanisme internal untuk mengatasi fenomena “pemerintahan terbelah” sehingga tidak mengancam *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif ataupun terjadinya proses pemakzulan atas presiden oleh parlemen.

Problematik sistem presidensial pada umumnya terjadi ketika ia dikombinasikan dengan sistem multipartai, apalagi dengan tingkat fragmentasi partai dan polarisasi ideologis yang relatif tinggi. Paling kurang ada tiga alasan mengapa kombinasi presidensial-multipartai bermasalah. Pertama, sistem presidensial berbasis multipartai cenderung menghasilkan kelumpuhan akibat kebuntuan eksekutif-legislatif, dan kebuntuan itu berujung pada instabilitas demokrasi. Kedua, sistem multipartai menghasilkan polarisasi ideologis ketimbang sistem dua-partai, sehingga seringkali menimbulkan problem komplikasi ketika dipadukan dengan presidensialisme. Terakhir, kombinasi presidensial dan multipartai berkomplikasi pada kesulitan membangun

---

<sup>4</sup>Richard Gunther, *ibid.* Juga, Linz dan Valenzuela, ed., “*The Failure of Presidential Democracy...*,”

koalisi antarpartai dalam demokrasi presidensial, sehingga berimplikasi pada rusaknya stabilitas demokrasi<sup>5</sup>.

Seperti dikemukakan sebelumnya, presidensialisme dan sistem multipartai bukan hanya merupakan “kombinasi yang sulit”, melainkan juga membuka peluang terjadinya *immobilism* dan atau *deadlock* dalam relasi eksekutif-legislatif yang kemudian berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial. Dilema presidensialisme tersebut bertambah kompleks jika tidak ada satu partai pun yang menguasai kursi mayoritas di parlemen. Fragmentasi kekuatan partai-partai di parlemen seperti ini lazimnya adalah produk dari penggunaan sistem pemilu perwakilan berimbang (*proportional representation systems*)<sup>6</sup>.

### **Relasi Presiden-DPR dan Efektifitas Pemerintahan**

Berbeda dengan sistem parlementer di mana lembaga eksekutif dan legislatif pada dasarnya merupakan satu kesatuan, bahkan dapat dikatakan satu tubuh, maka di dalam sistem presidensial, eksekutif dan legislatif terpisah satu sama lain. Secara umum, desain institusi dan realitas relasi eksekutif-legislatif dalam konteks sistem demokrasi diwarnai oleh dua kecenderungan utama, yakni *pertama*, pola relasi yang bersifat dominasi satu lembaga atas yang lain, baik dominasi eksekutif atas legislatif maupun sebaliknya. *Kedua*, pola relasi yang didasarkan pada keseimbangan kekuasaan di antara eksekutif dan legislatif. Sejauhmana kecenderungan pola relasi antara eksekutif dan legislatif di dalam realitas sistem presidensial, apakah pola pertama, pola kedua, atau fluktuatif di antara kedua pola tersebut, tidak hanya ditentukan oleh desain institusi yang dibangun dan dilembagakan, melainkan juga variabel-variabel lain yang bersifat kondisional suatu negara demokrasi<sup>7</sup>. Bagaimana sesungguhnya pola relasi kekuasaan antara eksekutif dan legislatif ini menjadi salah satu faktor penting terbentuknya pemerintahan yang efektif.

Pengalaman dua periode pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) memperlihatkan bahwa koalisi besar pendukung pemerintah yang terbentuk pascapilpres bukan hanya tidak menjamin stabilitas dukungan parpol terhadap eksekutif, melainkan juga tidak pernah bisa menjamin terbentuknya pemerintahan hasil pemilu yang efektif. Sekitar 70 persen kekuatan parpol di DPR bergabung ke dalam koalisi politik pendukung pemerintah. Dalam

---

<sup>5</sup> Scott Mainwaring, “Presidentialism...,” hlm. 198.

<sup>6</sup> Gunther, *op.cit.*

<sup>7</sup> Lijphart, “*Democracies...*,” hlm. 67-89; juga Lijphart, “*Pattern of Democracy...*,” hlm. 116-142.

realitasnya, koalisi besar pendukung pemerintah justru lebih merupakan beban bagi Presiden SBY ketimbang menjadi solusi bagi efektifitas pemerintahan. Selama pemerintahan SBY periode pertama (2004-2009) bahkan terbentuk pola relasi Presiden-DPR yang cenderung konfliktual. Hal itu tercermin dari maraknya usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket yang diajukan DPR kepada pemerintah terkait berbagai kebijakan yang diambil SBY. Ironisnya, sebagian usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket itu justru turut diajukan oleh partai politik yang tergabung dalam koalisi pendukung pemerintah.

Sementara itu selama periode kedua pemerintahan SBY (2009-2014), ketika koalisi politik pendukung pemerintah mencakup lebih dari 75 persen kekuatan parpol di DPR, intensitas usulan penggunaan hak interpelasi dan hak angket oleh DPR memang berkurang, namun hal itu tidak kunjung meningkatkan efektifitas pemerintahan hasil Pemilu 2009. Selama dua periode pemerintahan, Presiden SBY bahkan cenderung terpenjara oleh koalisi politik besar yang dibentuknya.

Sistem presidensial secara teoritis memungkinkan terwujudnya pemerintahan yang efektif karena lembaga presiden memiliki legitimasi dan mandat yang kuat lantaran dipilih secara langsung oleh rakyat, serta Presiden memiliki masa jabatan yang bersifat tetap (*fixed term*). Selain itu, prinsip sistem presidensial yang memisahkan kekuasaan eksekutif dan legislatif memberi peluang bagi Presiden untuk melaksanakan kebijakan pemerintahan tanpa harus terganggu oleh dinamika lembaga legislatif. Asumsinya, semakin minim distorsi dan interupsi proses pembentukan dan pelaksanaan kebijakan akan membuat pemerintahan lebih efektif, sehingga pencapaian tujuan bernegara dan berbangsa menjadi lebih nyata. Persoalannya, sistem presidensial cenderung akan menghasilkan pemerintahan yang efektif apabila presiden didukung oleh mayoritas sederhana kekuatan parlemen melalui *minimal winning coalition*. Sebaliknya, jika Presiden hanya didukung kekuatan minoritas parlemen cenderung membuka peluang pemakzulan bagi Presiden, dan bila Presiden didukung kekuatan mayoritas mutlak parlemen maka yang cenderung terjadi adalah pemerintahan yang kolusif<sup>8</sup>.

Dalam praktiknya di Indonesia, sekurang-kurangnya selama dua periode pemerintahan Presiden SBY, dukungan koalisi besar tidak sepenuhnya menjamin efektifitas pemerintahan. Banyak faktor yang turut menentukan seperti desain institusi presidensial Indonesia yang tidak

---

<sup>8</sup> Denny Indrayana, "Mendesain Presidensial yang Efektif: Bukan Presiden 'Sial' atawa Presiden 'Sialan'", Makalah seminar yang diselenggarakan oleh Partai Demokrat, Forum Komunikasi Parpol dan Politisi serta FNS, tanggal 13 Desember 2006.

sepenuhnya memisahkan lembaga Presiden dan Parlemen (DPR), karena dalam pembentukan UU misalnya, Presiden turut serta menyepakati secara bersama dengan DPR. Begitu pula dalam pengangkatan pejabat publik, tidak sepenuhnya menjadi otoritas Presiden karena turut diputuskan oleh parlemen melalui mekanisme pertimbangan dan persetujuan yang dimilikinya. Di luar faktor kepemimpinan Presiden, faktor lain yang turut menentukan adalah lemahnya disiplin parpol sebagai akibat dari sifat koalisi yang lebih berbasis kepentingan jangka pendek ketimbang ideologi, visi, dan *platform* politik jangka panjang, serta faktor pemilu yang belum didesain untuk meningkatkan efektifitas pemerintahan.

## **PRAKTIK PEMILU DI INDONESIA**

### **Problematic Pileg Mendahului Pilpres**

Problem kontemporer Indonesia tak hanya berkaitan dengan pilihan politik atas sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai, melainkan juga karena ketidaksungguhan elite politik dalam melembagakannya, sehingga muncul “gap” antara obsesi presidensialisme di satu pihak, dan praktiknya yang cenderung bersifat parlementer di pihak lain. Semua ini berimplikasi pada praktik demokrasi presidensial yang secara populer disebut sebagai presidensial “setengah hati”, presidensial “bernuansa parlementer”, presidensial dengan “citarasa parlementer” atau sebutan lain yang menggambarkan inkonsistensi pelembagaan skema presidensial dalam kehidupan politik bangsa kita.

Ketidaksiwaan dan inkonsistensi dalam pelembagaan sistem demokrasi presidensial itu tak hanya terekam dalam materi atau substansi perundang-undangan yang seringkali tumpang tindih satu sama lain, melainkan juga terlihat dari skema penyelenggaraan pemilu, terutama sejak 2004, yakni ketika amanat konstitusi hasil amandemen terkait pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat mulai diimplementasikan. Seperti diketahui, penyelenggaraan pemilu legislatif pada 2004 dan 2009 mendahului pemilu presiden (dan wakil presiden), padahal arah konstitusi hasil amandemen adalah penguatan sistem presidensial. Sebagai konsekuensi logis dari pilihan atas sistem demokrasi presidensial, seharusnya penyelenggaraan pemilu presiden mendahului pelaksanaan pemilu legislatif. Jika pun tidak, penyelenggaraan pemilu presiden sekurang-kurangnya dilakukan secara simultan atau bersamaan dengan pelaksanaan pemilu legislatif, terutama pemilihan anggota legislatif di tingkat nasional, DPR dan DPD.

Konsekuensi logis dari pemilu legislatif yang mendahului pemilu presiden adalah terciptanya ketergantungan partai-partai politik terhadap hasil Pemilu DPR dalam mempersiapkan pencalonan presiden dan wakilnya. Ketergantungan itu bahkan kemudian dilembagakan melalui prasyarat mekanisme ambang batas pencalonan presiden. Sebagaimana diamanatkan oleh UU Pemilu Presiden 2004 dan 2009, parpol dan atau gabungan parpol harus memperoleh total perolehan suara atau kursi tertentu secara nasional di DPR sebagai syarat mengajukan pasangan capres dan cawapres. Disadari atau tidak, persyaratan mekanisme ambang batas pencalonan presiden ini tak hanya menjadi “penjara” bagi kalangan parpol sendiri, melainkan juga merefleksikan praktik presidensial yang bernuansa parlementer. Padahal, sesuai skema sistem presidensial, lembaga presiden dan DPR merupakan dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi politik yang berbeda, serta tidak saling tergantung satu sama lain, sehingga tidak seharusnya pencalonan presiden “didikte” atau ditentukan oleh formasi politik parlemen nasional hasil pemilu legislatif. Selain itu, Presiden (dan Wapres) yang dihasilkan oleh pilpres dan DPR yang dihasilkan oleh pileg memiliki mandat politik yang berbeda dan tidak bisa dicampuradukkan satu sama lain.

Hasil pemilu legislatif menjadi dasar bagi parpol-parpol untuk berkoalisi, baik dalam pengusungan pasangan capres-cawapres maupun dalam pemerintahan hasil pemilu jika kelak pasangan calon tersebut memenangkan pemilu presiden. Skema pemilu seperti ini jelas merupakan anomali dalam upaya memperkuat presidensialisme sebagaimana obsesi besar di balik konstitusi hasil amandemen. Persoalannya, sebagaimana tampak dalam fenomena dua periode pemerintahan SBY, presiden terpilih menjadi begitu tergantung pada formasi kekuatan politik di DPR. Sebagai konsekuensi logis praktik sistem presidensial yang berbasis multipartai, pemilu presiden dengan sistem dua-putaran di satu pihak menghasilkan presiden yang memiliki legitimasi politik sangat kuat, namun di pihak lain dalam berhadapan dengan parlemen sang presiden tak lebih dari “presiden minoritas”, yakni presiden dengan dukungan atau basis politik minimum di DPR. Namun demikian, realitas basis politik minimum seorang presiden terpilih dalam skema presidensial berbasis multipartai semestinya tidak diartikan sebagai keniscayaan bagi sang presiden untuk sepenuhnya tergantung pada dukungan mayoritas DPR.

Memang benar, efektifitas kebijakan pemerintah sangat tergantung pada dukungan politik parlemen, namun tidak sepenuhnya benar bahwa pemerintah tidak bisa bekerja tanpa dukungan parpol di DPR. Persoalannya, presiden terpilih memiliki basis legitimasi dan dukungan politik

yang jauh lebih besar dibandingkan dukungan fragmentatif yang dimiliki oleh partai-partai politik yang ada di parlemen. Karena itu masalahnya terpulang kepada presiden terpilih, apakah mampu secara cerdas mengelola, mengkapitalisasi, dan memanfaatkan legitimasi dan mandat politik rakyat dimilikinya atau tidak. Jika tidak, maka presiden terpilih selamanya akan terpenjara oleh kepentingan politik beragam dari parpol di DPR. Fenomena pemerintahan SBY sejak 2004 memperlihatkan kecenderungan tersebut, yakni kegagalan mengelola, mengkapitalisasi, dan memanfaatkan dukungan dan legitimasi politik besar yang dimilikinya, sehingga jenderal TNI kelahiran Pacitan, Jawa Timur, ini terpenjara oleh koalisi politik yang seharusnya mendukung efektifitas kinerja pemerintahnya.

### **Penataan Pemilu ke Depan**

Penyempurnaan presidensialisme memerlukan peninjauan kembali format sistem perwakilan, skema penyelenggaraan dan sistem pemilu, serta sistem kepartaian. Dalam konteks pemilu, penataan tak hanya terkait urgensi perubahan sistem pemilu, khususnya sistem pileg, melainkan juga penataan skema penyelenggaraannya ke arah pemilu secara simultan antara pemilu legislatif dan pemilu presiden. Penataan tersebut mengarah pada dua skema pemilu, yakni pemilu nasional serentak (untuk memilih Presiden/Wapres, DPR dan DPD) dan pemilu lokal/daerah serentak (untuk memilih anggota DPRD dan kepala-kepala daerah, baik kabupaten/kota maupun provinsi) dengan jeda waktu 2,5 tahun didahului pemilu nasional.

Melalui keserentakan pemilu nasional yang terpisah dari pemilu lokal diharapkan tidak hanya tercapai tujuan efisiensi anggaran dan waktu, tetapi juga dapat diwujudkan beberapa perubahan sekaligus. Pertama, peningkatan efektifitas pemerintahan karena diasumsikan pemerintahan yang dihasilkan melalui keserentakan pemilu presiden dan pemilu legislatif lebih stabil sebagai akibat *coattail effect*, yakni keterpilihan calon presiden yang dari parpol atau koalisi parpol tertentu akan mempengaruhi keterpilihan anggota legislatif dari parpol atau koalisi parpol tertentu pula. Dengan demikian konflik eksekutif-legislatif, instabilitas, dan bahkan jalan buntu politik sebagai komplikasi skema sistem presidensial berbasis sistem multipartai seperti kekhawatiran Juan Linz dan Scott Mainwaring, diharapkan tidak menjadi kenyataan. Itu artinya, penyelenggaraan pemilu serentak berpotensi memperbesar dukungan politik DPR terhadap Presiden terpilih.

Kedua, pembentukan koalisi politik yang mau tidak mau harus dilakukan sebelum pemilu legislatif diharapkan dapat “memaksa” parpol mengubah orientasi koalisi dari yang bersifat jangka pendek dan cenderung oportunistik menjadi koalisi berbasis kesamaan ideologi, visi, dan platform politik. Efek berikutnya dari koalisi berbasis kesamaan ideologi ini adalah tegaknya disiplin parpol, sehingga orientasi para politisi parpol pun diharapkan bisa berubah dari perburuan kekuasaan (*office-seeking*) menjadi perjuangan mewujudkan kebijakan (*policy-seeking*).

Ketiga, pemisahan pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak diharapkan berdampak positif pada tiga hal: (1) ada jeda waktu bagi rakyat menilai kinerja pemerintahan hasil pemilu serentak nasional; (2) terbuka peluang yang besar bagi terangkatnya isu lokal ke tingkat nasional yang selama ini cenderung “tenggelam” oleh isu nasional; (3) semakin besarnya peluang elite politik lokal yang kepemimpinannya berhasil untuk bersaing menjadi elite politik di tingkat nasional.

Keempat, secara tidak langsung diharapkan terjadi penyederhanaan sistem kepartaian menuju sistem multipartai sederhana (moderat). Sebagai akibat terpilihnya parpol atau gabungan parpol yang sama dalam pemilu presiden dan pemilu DPR, fragmentasi parpol di parlemen berkurang dan pada akhirnya diharapkan berujung pada terbentuknya sistem multipartai moderat.

Kelima, pemilu serentak nasional yang terpisah dari pemilu serentak lokal diharapkan dapat mengurangi potensi politik transaksional sebagai akibat melembaganya oportunisme politik seperti berlangsung selama ini. Transaksi atas dasar kepentingan jangka pendek bisa dikurangi jika fondasi koalisi politik berbasiskan kesamaan visi dan *platform* politik.

Keenam, pemilu serentak nasional yang dipisahkan dari pemilu serentak lokal diharapkan dapat meningkatkan kualitas hasil pilihan masyarakat karena perhatian pemilih tidak harus terpecah pada pilihan yang terlampau banyak sekaligus di saat yang sangat terbatas dalam bilik suara. Karena jumlah surat suara relatif terbatas dalam masing-masing pemilu serentak, nasional dan lokal, maka para pemilih memiliki waktu yang sedikit lebih luang untuk memutuskan pilihan secara matang sebelum mencoblos atau menandai pilihan mereka.

## 2. PEMILU SERENTAK: PENGERTIAN DAN VARIAN

---

Pemilu serentak (*concurrent elections*) secara sederhana dapat didefinisikan sebagai sistem pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan pada satu waktu secara bersamaan.<sup>9</sup> Jenis-jenis pemilihan tersebut mencakup pemilihan eksekutif dan legislatif di beragam tingkat yang dikenal di negara yang bersangkutan, yang terentang dari tingkat nasional, regional hingga pemilihan di tingkat lokal. Di negara-negara anggota Uni Eropa, pemilu serentak bahkan termasuk menyelenggarakan pemilu untuk tingkat supra-nasional, yakni pemilihan anggota parlemen Eropa secara berbarengan dengan pemilu nasional, regional atau lokal.<sup>10</sup> Dengan adanya beragam faktor yang mempengaruhi penyelenggaraan pemilu serentak, maka terdapat beberapa varian yang sebagian sudah diterapkan dan beberapa lagi masih sifatnya hipotetis.

Sistem pemilu serentak sudah diterapkan di banyak negara demokrasi. Sistem ini ditemukan tidak hanya di negara-negara yang telah lama menerapkan sistem demokrasi seperti Amerika Serikat dan negara-negara di kawasan Eropa Barat,<sup>11</sup> melainkan juga ditemukan di banyak negara demokrasi yang relatif lebih muda seperti negara-negara demokrasi di kawasan Amerika Latin<sup>12</sup>, Eropa Timur dan Eropa Timur.<sup>13</sup> Namun di Asia Tenggara, sistem pemilu serentak belum banyak dikenal. Dari lima negara yang menerapkan pemilu—meski tidak sepenuhnya demokratis—hanya Philipina yang menerapkan sistem pemilu serentak dalam memilih presiden dan anggota legislatif, sementara Indonesia, Malaysia, Singapore dan Thailand tidak menggunakan sistem pemilu serentak.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> Benny Geys, “Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research,” dalam *Electoral Studies* 25 (2006): 652.

<sup>10</sup> Mikko Mattila, “Why Bother? Determinants of Turnout in the European Elections,” dalam *Electoral Studies* 22 (2003): 465.

<sup>11</sup> David J. Andersen, *Pushing the Limits of Democracy: Concurrent Elections and Cognitive Limitations of Voters*. PhD Dissertation, (New Jersey: The State University of New Jersey, 2011). Lihat juga Benny Geys, “Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research,” dalam *Electoral Studies* 25 (2006): 637-663.

<sup>12</sup> David Samuels, “Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil,” dalam *Comparative Political Studies* 33 (1): 1-20.

<sup>13</sup> Tatiana Kostadinova dan Timothy J. Power, “Does Democratization Depress Participation? Voter Turnout in the Latin American and Eastern European Transitional Democracies,” dalam *Political Research Quarterly* 60 (3) 2007: 363-377. Lihat juga Thomas Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi Presidentialism in Central and Eastern Europe*, (Orebro University: Orebro Studies in Political Science 15, 2006).

<sup>14</sup> Schraufnagel, Scott, Michael Buehler, dan Maureen Lowry-Fritz, “Voter Turnout in Democratizing Southeast Asia: A Comparative Analysis of Electoral Participation in Five Countries,” dalam *Taiwan Journal of Democracy* 10 (1) 2014: 1-22.

Dalam penggunaan sistem pemilu serentak, praktik umum yang banyak diterapkan adalah menggabungkan pemilihan eksekutif dengan pemilihan anggota legislatif. Di Amerika Latin, Jones (1995: 10) mencatat bahwa pemilihan presiden dan anggota legislatif dilakukan secara serentak di Bolivia, Columbia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela. Bukan hanya untuk tingkat nasional, di beberapa negara pemilu serentak juga dilakukan dengan menggabungkan pelaksanaan pemilu nasional dan pemilu regional atau lokal. Di Amerika Serikat, misalnya, di beberapa negara bagian pemilu menggabungkan bukan hanya pemilihan presiden dan anggota Kongres serta Senat di tingkat pusat, melainkan pada waktu yang bersamaan juga menyelenggarakan pemilihan gubernur dan legislator di tingkat negara bagian.<sup>15</sup> Di Amerika Latin, Brazil juga menerapkan model serupa. Pemilu dilakukan secara serentak dengan menggabungkan pemilihan presiden dan anggota parlemen di tingkat nasional, dan pemilihan gubernur dan legislator di tingkat negara bagian.<sup>16</sup>

### **Pengaruh Sistem Pemilu Serentak**

Sejumlah bukti menunjukkan bahwa penggunaan sistem pemilu serentak memiliki pengaruh besar terhadap perilaku pemilih beserta hasil keluaran suatu pemilu. Pertama, terkait dengan perilaku pemilih, banyak sarjana ilmu politik menaruh perhatian pada pengaruh pemilu serentak pada partisipasi pemilih. Penerapan sistem pemilu serentak diperkirakan akan meningkatkan tingkat kehadiran pemilih di kotak suara. Ekspektasi ini didasarkan pada dua argumen utama. Pertama, meningkatnya jumlah kompetisi akibat digabungkannya beberapa pemilu secara serentak akan meningkatkan pemberitaan media dan kampanye, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesadaran dan pengetahuan pemilih tentang pelaksanaan pemilu. Kedua, karena 'biaya' yang harus ditanggung pemilih untuk pergi ke kotak suara bersifat tetap, terlepas dari berapapun jumlah pemilihan yang diselenggarakan, menambahkan jumlah pemilihan secara tidak langsung mengurangi biaya yang harus ditanggung pemilih.<sup>17</sup>

Mayoritas ilmuwan politik mengafirmasi dugaan tersebut, bahwa penerapan sistem pemilu serentak meningkatkan partisipasi pemilih. Meski dampak sistem pemilu serentak

---

<sup>15</sup>Perlu dicatat bahwa sistem pemilu di Amerika Serikat mengenal pemilu sela, yang diselenggarakan di tengah-tengah masa jabatan seorang presiden. Oleh karena itu, pemilu sela tidak mengikutsertakan pemilihan presiden. Namun di beberapa negara bagian, pemilu sela menggabungkan pemilihan gubernur dan legislator selain pemilihan anggota Kongres dan Senat. Lihat juga Andersen, "Concurrent Elections...", hlm. 2.

<sup>16</sup>Samuels, "Concurrent Elections...": 1-20.

<sup>17</sup>Benny, "Explaining Voter Turnout...", hlm. 652.

terhadap tingkat partisipasi pemilih tidak sebesar pengaruh penerapan sistem wajib memilih (*compulsory voting*), namun sejumlah bukti menunjukkan bahwa pengaruh sistem pemilu serentak terhadap partisipasi pemilih lebih tinggi dibanding pengaruh latar belakang sosial ekonomi pemilih. Di Amerika Serikat, tingkat partisipasi pemilih dalam pemilihan legislatif terbukti lebih tinggi pada saat pemilihan anggota Kongres dan Senat dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan presiden dibandingkan dengan tingkat partisipasi pemilih pada pemilu sela (Fornos, Power, and Garand 2004: 920). Di Amerika Latin dan Eropa Timur, Kostadinov and Power (2007) juga menemukan bahwa pelaksanaan pemilu presiden/perdana menteri dan anggota legislatif secara serentak memiliki dampak positif terhadap tingkat partisipasi.

Di Eropa, pandangan peneliti tentang pengaruh pemilu serentak agak tidak seragam. Mewakili pandangan mainstream, Rose (2004) berpandangan bahwa partisipasi pemilih pada pemilihan anggota parlemen Uni Eropa lebih ketika pemilihan tersebut dilakukan bersamaan dengan pemilu nasional atau lokal. Akan tetapi, pandangan ini mendapat kritik dari Flickinger dan Studlar (2007). Kedua penulis terakhir ini berpandangan bahwa dampak positif pemilu serentak terhadap partisipasi pemilih dalam pemilu Uni Eropa tidak bisa digeneralisir ke seluruh anggota Uni Eropa. Pengaruh positif pemilu serentak hanya ditemukan di anggota lama, bukan pada anggota baru (Flickinger dan Studlar, 2007: 390). Dalam kajiannya terhadap lebih dari 20 karya tulis yang membahas pengaruh pemilu serentak terhadap partisipasi pemilih, Geys (2006) juga menemukan sejumlah penelitian yang menunjukkan bahwa pemilu serentak tidak memiliki dampak signifikan terhadap tingkat partisipasi pemilih. Meski setelah menguji kembali hasil kajian-kajian ini Geys (2006) berkesimpulan bahwa pemilu serentak memiliki pengaruh positif terhadap tingkat partisipasi pemilih, perbedaan-perbedaan tersebut menimbulkan pertanyaan tentang seberapa jauh pengaruh positif pemilu serentak dapat digeneralisir terhadap setiap pemilu.

Terhadap tingkat pengetahuan pemilih Andersen (2011) menemukan bahwa pemilu serentak memiliki pengaruh negatif terhadap pengetahuan pemilih terhadap calon yang akan mereka pilih. Keterbatasan kemampuan individu untuk mengolah informasi dalam jumlah yang besar membuat pemilih tidak mampu mencari atau memahami setiap informasi yang diperlukan untuk menentukan pilihan yang baik pada setiap jenis pemilihan. Akibatnya, pemilih cenderung akan membuat prioritas dalam menentukan pilihan. Berdasarkan data longitudinal selama 20 tahun di AS, Andersen menemukan bahwa pemilih akan cenderung memusatkan perhatian pada

kandidat di tingkat yang lebih tinggi (nasional) dibandingkan dengan kandidat di tingkat yang lebih rendah (negara bagian) jika kedua pemilihan tersebut dilakukan pada waktu yang bersamaan.

Pemilu serentak juga diyakini, berdasarkan sejumlah kajian empiris yang belum konklusif, memiliki efek samping terhadap kandidat lain di dalam pemilihan legislatifnya. Pemilu serentak memiliki pengaruh yang berbeda terhadap tingkat keterpilihan anggota legislatif di tingkat daerah (sub-nasional) dan nasional. Berdasarkan hasil pemilihan di Brazil, Samuels (2000) menemukan bahwa sementara gubernur yang populer akan cenderung meningkatkan tingkat keterpilihan anggota parlemen dari satu partai atau partai pendukungnya, efek tersebut tidak ditemukan dalam pemilu presiden. Ini disebabkan karena sumber daya yang dimiliki/bisa dimobilisir oleh seorang calon gubernur akan dapat membantu menaikkan popularitas calon yang berafiliasi dengannya. Namun tidak demikian halnya dengan pemilihan di tingkat nasional. Seorang calon presiden tidak akan memiliki/mampu menggerakkan sumber daya yang cukup untuk mendongkrak tingkat keterpilihan calon anggota legislatif yang satu partai dengannya di tingkat nasional.

Dalam konteks untuk memberikan hukuman elektoral, maka menarik disimak pendapat Samuels (2004) yang menyatakan bahwa “*electoral sanctioning is weak in nonconcurrent elections, which do not occur under parliamentarism, but is stronger in concurrent elections.*” Dari sini dapat dipahami bahwa pemilu serentak akan memberikan efek sanksi atau penghukuman elektoral yang kuat dibandingkan dalam pemilu tidak serentak, terutama untuk pemilu legislatif yang menggunakan sistem proporsional berimbang dan sistem pemerintahannya presidensial.

### **Varian Pemilu Serentak**

Variasi pemilu serentak dapat dibedakan berdasarkan waktu pelaksanaan dan tingkatan pemerintahan yang dapat mempengaruhi persepsi pemilih mengenai seberapa penting pemilihan tersebut. Secara teoretik, penyelenggaraan pemilu yang waktunya bersamaan antara berbagai pemilihan, seperti pemilihan legislatif dengan pemilihan presiden, pemilihan legislatif dengan referendum isu-isu publik, maupun segala macam pemilihan untuk posisi publik dan isu-isu kebijakan penting, biasanya terkait erat dengan *electoral cycle*, *utilitas mechanical effect* dari pemilu, rejim pemerintahan, dan juga model kepartaian yang ada.

Pemilu bisa dilangsungkan serentak waktunya karena adanya *fixed term* untuk masing-masing jabatan politik, sehingga pada waktu tertentu terjadi pemilihan berbarengan untuk berbagai posisi publik meski *term of office* dari masing-masing jabatan tersebut berbeda-beda, seperti di Amerika dimana masa jabatan presiden adalah empat tahun, senator adalah enam tahun, dan anggota dewan perwakilan adalah dua tahun. Masa jabatan untuk posisi-posisi publik di level negara bagian, distrik, maupun kota juga mirip dengan yang diterapkan di pemerintahan federal sehingga pemilu serentak terjadi dalam siklus tertentu yang dapat mempengaruhi konstelasi politik. Namun pemilu serentak juga bisa dilangsungkan ketika pemerintahan parlementer mendapat mosi tidak percaya dan harus melakukan pemilu untuk mengisi sejumlah jabatan publik di tingkat nasional maupun daerah.

Pemilu serentak dapat juga dirancang untuk memberikan efek dari satu pemilihan ke pemilihan lainnya. Biasanya yang menjadi pertimbangan adalah untuk mempengaruhi hasil pemilihan presiden dengan menggunakan hasil pemilihan legislatif sebagai salah satu dasar penentuan pemenang. Dengan aturan tertentu, bisa disusun adanya pengaruh perolehan suara partai tertentu dengan syarat kemenangan kandidat presiden partai tersebut, sehingga satu jenis pemilihan akan memiliki efek mekanis terhadap hasil pemilihan lainnya. Partai dengan perolehan suara terbanyak maka dapat mengantarkan kandidat presidennya untuk menduduki kursi kepresidenan meski hasilnya di pemilihan presiden belum tentu yang paling baik. Dalam varian tertentu, efek mekanistik diharapkan terjadi dalam rentang waktu tertentu, seperti halnya yang lazim disebut sebagai *coattail effect*. Misalnya, pemilu legislatif dan presiden diharapkan mempengaruhi hasil pemilu sela, atau pemilu yang diadakan setelahnya.

Secara umum, untuk konteks Indonesia dengan mendasarkan pada varian secara empirik maupun hipotetis, terdapat setidaknya enam model pemilu serentak. *Pertama*, pemilu serentak sekaligus serentak, satu kali dalam lima tahun, untuk semua posisi publik di tingkat nasional hingga kabupaten/kota. Pemilu ini meliputi pemilihan legislatif (DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kab/Kota), pemilihan presiden, serta pemilukada. Ini seringkali disebut dengan pemilihan tujuh kotak atau pemilu borongan. *Kedua*, pemilu serentak hanya untuk seluruh jabatan legislatif (pusat dan daerah) dan kemudian disusul dengan pemilu serentak untuk jabatan eksekutif (pusat dan daerah). Dalam model *clustered concurrent election* ini, pemilu untuk DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kab/Kota dilaksanakan seperti selama ini dilakukan bersamaan sesuai

waktunya, dan kemudian diikuti pemilu presiden, gubernur dan bupati/walikota beberapa bulan kemudian.

*Ketiga*, pemilu serentak dengan pemilu sela berdasarkan tingkatan pemerintahan, di mana dibedakan waktunya untuk pemilu nasional dan pemilu daerah/lokal (*concurrent election with mid-term election*). Dalam model ini pemilu anggota DPR dan DPD dibarengkan pelaksanaannya dengan pemilu presiden. Sementara pemilu DPRD Propinsi, kabupaten/kota dibarengkan pelaksanaannya dengan pemilihan gubernur dan bupati/walikota, dua atau tiga tahun setelah pemilu nasional.

*Keempat*, pemilu serentak tingkat nasional dan tingkat lokal yang dibedakan waktunya secara interval (*concurrent election with regional-based concurrent elections*). Dalam model ini, pemilihan presiden dan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD dilakukan bersamaan waktunya. Kemudian pada tahun kedua diadakan pemilu serentak tingkat lokal untuk memilih DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota serta pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota berdasarkan pengelompokan *region* atau wilayah kepulauan tertentu. Misal tahun kedua khusus untuk wilayah Pulau Sumatera. Kemudian disusul tahun ketiga untuk wilayah pulau Jawa, dan tahun keempat untuk wilayah Bali dan Kalimantan, dan tahun kelima untuk wilayah sisanya. Dengan model ini maka setiap tahun masing-masing partai akan selalu bekerja untuk mendapatkan dukungan dari pemilih, dan pemerintah serta partai politik dapat selalu dievaluasi secara tahunan oleh pemilih.

*Kelima*, adalah pemilu serentak tingkat nasional yang kemudian diikuti dengan pemilu serentak di masing-masing provinsi berdasarkan kesepakatan waktu atau siklus pemilu lokal di masing-masing provinsi tersebut. Dengan model *concurrent election with flexible concurrent local elections* ini maka pemilihan Presiden dibarengkan dengan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD. Kemudian setelahnya tergantung dari siklus maupun jadwal pemilu lokal yang telah disepakati bersama diadakan pemilu serentak tingkat lokal untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota serta memilih anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota di suatu provinsi, dan kemudian diikuti dengan pemilu serentak lokal yang sama di provinsi-provinsi lainnya sehingga bisa jadi dalam setahun ada beberapa pemilu serentak lokal di sejumlah provinsi.

*Keenam*, adalah pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden dan kemudian diikuti setelah selang waktu tertentu dengan pemilu eksekutif bersamaan untuk satu provinsi. Dalam pemilu ini, pemilu serentak tingkat lokal

hanyalah untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara bersamaan di suatu provinsi, dan jadualnya tergantung dari siklus pemilu lokal di masing-masing provinsi yang telah disepakati.

Pada model pertama, kedua, dan ketiga, jika tujuan pemilu serentak hanya untuk sekedar penghematan biaya memang terjawab. Namun penyelenggaraan pemilu menjadi semakin rumit, konfigurasi politik menjadi tidak menentu, bahkan bisa jadi tidak muncul *political blocking* secara jelas dan dapat menyuburkan politik transaksional karena kebutuhan terhadap dukungan elektoral untuk memenangkan pemilu. Sementara pelaksanaan pemilu serentak pada model ketiga, keempat, dan kelima diyakini membuat sistem pemilihan lebih sederhana. Dengan dilaksanakannya pemilu untuk anggota DPR dan pemilihan Presiden secara bersamaan maka kecenderungannya ialah hanya terdapat dua blok besar koalisi partai politik, dimana keduanya mencalonkan pasangan capres cawapres masing-masing karena kemungkinan mengarah pada dua putaran atau hanya dua kandidat utama sangat besar.

*Blocking politics* yang tercipta dari hasil pemilu eksekutif dan legislatif ditingkat nasional kemungkinan akan mewujud pula di daerah. Jika kinerja presiden dan anggota legislatif hasil pemilu nasional baik, maka pemilih juga akan memilih pasangan kepala daerah dan caleg DPRD yang berasal dari partai-partai koalisi pemilu nasional. Dengan demikian kongruensi tidak hanya tercipta di level eksekutif-legislatif, melainkan juga pusat dan daerah.

### 3. FORMAT IDEAL PEMILU SERENTAK 2019

---

#### **KEKUATAN DAN KELEMAHAN DARI MASING-MASING MODEL PEMILU SERENTAK DI INDONESIA**

Bila kita membaca secara seksama enam model pemilu serentak tersebut di atas, kita dapat menganalisis kekuatan dan kelemahan masing-masing. Model pertama, pemilu serentak untuk semua jabatan legislatif dan eksekutif dari tingkat nasional, regional dan lokal, atau disebut juga pemilu borongan, memiliki kekuatan yaitu semua pemilu dilaksanakan sekali dalam lima tahun secara serentak. Namun, model pertama ini mengandung beberapa kelemahan, yaitu (1) sulitnya para pemilih untuk mengetahui dan memilih para calon pejabat politik, eksekutif dan legislatif, dari begitu banyak nama calon. Waktu yang dibutuhkan pemilih di bilik suara juga akan sangat lama; (2) kertas suaranya (*ballot paper*) akan sangat tebal; (3) persiapan logistiknya akan sangat rumit; (4) perhitungan suaranya juga akan memakan waktu yang cukup lama, lebih dari dua minggu.

Model Kedua, pemilu serentak untuk seluruh jabatan legislatif yang disusul oleh pemilu serentak beberapa bulan kemudian untuk seluruh jabatan eksekutif nasional, regional dan lokal, atau dikenal dengan *clustered concurrent elections*. Kekuatan model ini ialah para pemilih dapat memahami adanya pemisahan pemilu eksekutif dan legislatif secara baik. Namun, kelemahannya juga cukup banyak, antara lain (1) pemilih juga sulit membedakan para calon anggota legislatif dari berbagai tingkatan tersebut nasional, provinsi dan kabupaten/kota; (2) penyiapan dan pengiriman logistiknya juga rumit; (3) kertas suaranya juga sangat tebal; (4) penghitungan suaranya juga sangat rumit dan memakan waktu lama. Pemisahan pemilu legislatif serentak dan eksekutif serentak ini juga menyebabkan tiadanya kaitan politik antara hasil pemilu legislatif dan pemilu eksekutif. Dengan kata lain, eksekutif yang terpilih pada tingkatan apa pun (presiden, Gubernur, Bupati/Walikota) mungkin tidak didukung oleh koalisi partai mayoritas di parlemen.

Model ketiga, pemilu serentak terpisah antara pemilu nasional dan pemilu regional dan lokal dengan masa jeda dua atau tiga tahunan (*concurrent election with mid-term elections*). Dengan kata lain, pemilu presiden, DPR dan DPD dilaksanakan serentak disusul dua atau tiga tahun kemudian oleh pemilu serentak untuk gubernur, DPRD Provinsi, bupati/walikota dan

DPRD Kabupaten/Kota. Model ini dapat menimbulkan hubungan eksekuti nasional dan lokal secara baik, namun melaksanakan pemilu serentak di tingkat regional dan lokal juga suatu pekerjaan yang mudah. Persoalan-persoalan yang muncul pada model pertama dan model kedua dapat juga muncul pada pemilu serentak model ketiga ini.

Model keempat, pemilu serentak legislatif dan eksekutif pada tingkatan nasional dan pemilu serentak tingkat provinsi dan kabupaten/kota atas dasar pengelompokan wilayah Sumatera, Jawa, Kalimantan, Sulawesi, NTB, NTT, Maluku dan Papua (*concurrent election with regional-based concurrent elections*) dengan jeda waktu satu tahunan dari satu region ke region lainnya. Model keempat ini tidak memiliki kekuatan apa pun melainkan malah akan memecah Indonesia ke dalam region-region. Model ini juga tetap akan menimbulkan banyaknya pemilu di Indonesia pada tingkatan lokal yang amat rumit.

Model kelima, pemilu serentak tingkat nasional yang diikuti oleh pemilu lokal serentak pada tingkatan provinsi (*concurrent national election with flexible concurrent local elections at provincial levels*). Pada tingkatan nasional, presiden, DPR dan DPD dipilih secara serentak dan pemilu serentak regional dan lokal pada tingkatan provinsi. Model ini memiliki kekuatan adanya kaitan hasil antara pemilihan eksekutif dan legislatif dan adanya keserasian hubungan antara eksekutif pada tingkatan pusat dan daerah. Model ini adalah juga yang paling ideal dan paling mungkin dilaksanakan di Indonesia untuk waktu ke depan. Persiapan, penyelenggaraan, dan penghitungan hasil pemilu juga lebih mudah dikelola dengan baik.

Model keenam adalah pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden dan kemudian diikuti setelah selang waktu tertentu dengan pemilu eksekutif bersamaan untuk satu provinsi. Dalam pemilu ini, pemilu serentak tingkat lokal hanyalah untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara bersamaan di suatu provinsi, dan jadwalnya tergantung dari siklus pemilu lokal di masing-masing provinsi yang telah disepakati. Model pemilu serentak lima kotak (presiden, DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten dan Kota) adalah yang dikenal saat ini. Pemilu eksekutif di tingkat provinsi, kabupaten dan kota pada satu provinsi juga mudah dilaksanakan. Namun, akan terjadi kesenjangan waktu pemilihan eksekutif dan legislatif lokal. Ini juga tidak sejalan dengan UU Pemilihan umum yang menyatukan pemilihan umum nasional dan memasukkan pemilu legislatif dan eksekutif lokal dalam UU pemerintahan daerah yang baru.

Dari semua model pemilu serentak tersebut di atas, positioning paper ini merekomendasikan bahwa model kelima tampaknya paling sesuai dengan pelaksanaan pemilu serentak di Indonesia yaitu pemilu nasional serentak terpisah dari pemilu lokal yang juga serentak).

### **MODEL PEMILU SERENTAK NASIONAL DAN LOKAL**

Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) pada Kamis, 3 Januari 2014 yang mengabulkan sebagian atas gugatan uji materi UU No 42 Tahun 2008 yang berdampak dilaksanakannya Pemilu Legislatif dan Pemilihan Presiden secara serempak di tahun 2019, menimbulkan kontroversi. Di satu sisi, MK menyatakan bahwa pemilu legislatif dan pemilu presiden/wakil presiden secara serempak adalah yang konstitusional sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Di sisi lain, ini menimbulkan pertanyaan, jika pemilu serempak itu memang yang paling sesuai dengan konstitusi, mengapa pelaksanaannya diundur pada 2019 dan bukan pada 2014.

Lepas dari perdebatan interpretasi atas keputusan MK tersebut, masa lima tahun ke depan ini adalah masa yang cukup krusial bagi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) untuk mempersiapkan perangkat UU pemilu serempak, agar pelaksanaan pemilu pada 2019 dapat berjalan dengan baik. Berbagai aturan dalam UU Pemilu sebagian tentunya akan berbeda dengan UU pemilu yang ada sebelumnya, yang memisahkan pemilu legislatif dan pemilu Presiden/Wakil Presiden.

Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pembuatan UU Pemilu mendatang. Pertama, pengertian pelaksanaan pemilu serentak harus ditentukan terlebih dahulu, apakah pemilu lima kotak yang selama ini difahami banyak pihak yaitu pemilu Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPR dan DPRD, ataukah serentak di semua cabang eksekutif dan legislatif pada tingkatan nasional dan lokal?; kedua, jumlah dan bentuk kertas suara untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD, Gubernur dan DPRD Provinsi, Bupati dan Walikota serta DPRD Kabupaten/Kota tentunya sangat banyak banyak dan membutuhkan informasi yang jelas bagi para calon pemilih; ketiga, pemilih membutuhkan waktu yang tidak sedikit dalam menentukan pilihan mereka dari memilih para kandidat eksekutif dan legislatif dari pusat sampai ke daerah yang jumlahnya ratusan ribu calon tersebut; keempat, berdasar pada butir-butir tersebut di atas, apakah cukup realistis jika pemilu serentak secara nasional dari pusat sampai ke daerah dilaksanakan pada waktu yang bersamaan seperti yang diterapkan di Filipina.

## **Pengalaman Filipina**

Filipina adalah contoh negara di Asia Tenggara yang mengintroduksi sistem pemilu serentak eksekutif dan legislatif pada saat yang bersamaan (Synchronized elections), kecuali untuk jabatan eksekutif terendah di tingkat perkotaan (urban neighbourhood) dan pedesaan (rural villages).<sup>18</sup>

Sistem pemilu Filipina mulai diterapkan sejak diberlakukannya Konstitusi 1987 setelah digulingkannya Presiden Marcos pada 1986. Menurut konstitusi Filipina, Presiden dan Wakil Presiden dipilih enam tahun sekali melalui pemilihan umum nasional dan tidak boleh dipilih kembali setelah masa jabatannya selesai. Lembaga legislatif Filipina terdiri atas dua kamar (bicameral), yaitu DPR beranggotakan 200 dan Senat yang beranggotakan 24 orang mewakili provinsi yang ada di Filipina. Anggota DPR dipilih melalui sistem distrik (Single member district) dengan masa jabatan tiga tahun ditambah dengan wakil-wakil sektoral yang diangkat oleh presiden. Senat memiliki masa jabatan enam tahun secara nasional, separuh anggota senat dipilih setiap tiga tahun berbarengan dengan pemilihan presiden. Para anggota DPR hanya dapat memangku jabatannya untuk tiga periode, sedangkan senat dua periode.

Para pejabat eksekutif lokal---gubernur, Dewan Provinsi, municipal and city mayors, municipal and city councils) dipilih untuk masa jabatan tiga tahun dan dibatasi hanya untuk tiga kali masa jabatan. Para anggota Senator dan Kongres dan pejabat pemerintah daerah dipilih pada pemilihan paruh waktu, namun pada pemilu presiden semua dipilih pada saat yang bersamaan. Pada pemilu serentak (synchronized elections) ini lebih dari 17.000 posisi diisi.

Semua pejabat eksekutif dan legislatif dipilih dengan sistem “the first past the post”, siapa pun yang memperoleh suara terbanyak, dialah yang menang. Para pemilih harus memilih nama kandidat perorangan dan bukan lambang partai. Karena itu, mereka mengalami problem karena mereka harus menulis antara 33 sampai 44 nama di kertas suara. Kesulitan lain dari sistem pemilu serentak ini adalah penghindangan suara dan pengumuman pemenang pemilu. Selain itu, meskipun Komisi pemilihan Umum (Comelec) bersifat independen, namun tidak jarang mereka pro kepada penguasa dan para politisi nasional dan lokal juga sudah beradaptasi dengan proses pemilu yang penuh dengan manipulasi politik.

---

<sup>18</sup> Lihat, Joel Rocamora, *Philippine Political Parties, Electoral System and Political Reform*, <http://www.philsol.nl/1998>.

## **Pelaksanaan Pemilu Serentak di Indonesia**

Bila melihat rumitnya pelaksanaan pemilu di Filipina tersebut ada beberapa opsi sistem pemilu serentak di Indonesia:

- a. Pertama, pemilu serentak untuk jabatan politik pada tingkat nasional yaitu pemilu Presiden/Wakil Presiden, DPR dan DPD secara serentak;
- b. Kedua, pemilu serentak untuk jabatan politik pada tingkat lokal dari Gubernur, DPRD Provinsi, Bupati, Wali Kota, dan DPRD Kabupaten/Kota pada tiap-tiap provinsi;
- c. Ketiga, pemilu serentak secara nasional untuk pejabat politik nasional dan lokal dari Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD, Gubernur, DPRD Provinsi, Bupati, Wali Kota, dan DPRD Kabupaten/Kota pada tiap-tiap provinsi.
- d. Keempat, pemilu serentak secara nasional untuk jabatan politik lokal di seluruh Indonesia dari Gubernur, DPRD Provinsi, Bupati, Wali Kota, dan DPRD Kabupaten/Kota pada tiap-tiap provinsi.

Pelaksanaan sistem pemilu serentak dalam butir satu dan dua jauh lebih mudah dikelola dan mengandung implikasi politik yang lebih baik dibandingkan dengan opsi ketiga dan keempat. Opsi pertama hanya mengatur pemilu serentak untuk jabatan-jabatan politik eksekutif dan legislatif pada tingkatan nasional. Opsi kedua, penentuan waktu pelaksanaan pemilunya juga lebih mudah diatur, termasuk pengaturan masa jabatan pejabat politik di tingkat lokal yang harus diperpendek atau diperpanjang. Bila harus diperpendek diberikan kompensasi ekonomi dan politik sedangkan mereka yang jabatannya habis sementara waktu pemilunya masih setahun atau dua tahun lagi bisa diangkat pejabat sementara gubernur, bupati atau walikota.

## **Urgensi Pemilu Nasional Serentak Yang Terpisah Dari Pemilu Lokal Serentak**

Efektivitas suatu pemerintahan (*governability*) dalam satu negara setidaknya ditentukan oleh tiga hal: *Pertama*, pilihan atas sistem pemerintahan yang digunakan; *Kedua*, pilihan atas sistem pemilu; serta *Ketiga*; pengaturan waktu penyelenggaraan. Scott Mainwaring, misalnya menyimpulkan bahwa sistem presidensial sangat sulit dikombinasikan dengan multipartai yang menggunakan sistem proporsional. Hal ini terjadi karena dalam pemilu legislatif sering berbeda dari hasil pemilu presiden. Dalam arti, mayoritas kursi legislatif sering dikuasai partai politik (parpol) atau koalisi parpol yang tidak menguasai kursi presiden. Akibatnya, kebijakan-kebijakan

presiden sering tidak mendapat dukungan dari parlemen atau terjadi apa yang disebut sebagai pemerintahan terbelah (*divided government*). Dalam situasi demikian, sulit diharapkan pemerintahan akan efektif bekerja karena kebijakan yang hendak diambil presiden cenderung dihalang-halangi legislatif.<sup>19</sup>

Sementara itu, pilihan atas sistem pemilu juga memberikan sumbangan besar atas efektivitas pemerintahan di suatu negara. Studi yang dilakukan oleh LIPI, misalnya memperlihatkan bahwa penggunaan sistem proporsional berimplikasi terhadap *governability* pemerintahan di satu negara termasuk di Indonesia. Penggunaan sistem proporsional dengan kombinasi multi partai mengakibatkan terjadi fragmentasi politik yang sangat tinggi, termasuk di legislatif. Dalam kaitan ini, mekanisme pembuatan kebijakan (UU) di tingkat legislatif seringkali mengalami *dead lock* akibat pertarungan kepentingan yang sangat beragam di tingkat legislatif. Akibatnya, kinerja anggota legislatif menjadi sangat rendah. Fragmentasi di legislatif yang tinggi juga menyulitkan terjadi kompromi manakala presiden mengajukan kebijakan-kebijakannya di lembaga ini, apalagi jika presiden terpilih adalah bukan dari mayoritas partai yang ada di lembaga legislatif. Berdasarkan hasil simulasi yang dilakukan LIPI, penggunaan sistem pemilu paralel setidaknya mampu menghasilkan parpol dominan dan melakukan penyederhaan partai politik secara alamiah.<sup>20</sup> Implikasi hal ini adalah fragmentasi politik, terutama di lembaga legislatif sangat kecil di satu sisi, dan adanya partai dominan pendukung presiden, di sisi lain serta gejala *divide government* dapat diminimalisir. Selain itu, berbagai studi juga menunjukkan dalam lima belas tahun terakhir di banyak negara Asia dan Eropa melakukan perubahan sistem pemilunya dari proporsional menjadi sistem pemilu paralel, karena terbukti sistem ini mampu meningkatkan *governability*.<sup>21</sup>

Faktor lainnya yang mengakibatkan lemahnya efektivitas pemerintahan (*governability*) adalah pilihan atas periode pemilu. Tesis Shugart misalnya, menyimpulkan bahwa bekerjanya sistem pemilu dalam membentuk pemerintahan yang efektif dalam sistem presidensial, perlu mendapat perhatian khusus. Menurut Shugart, jika waktu penyelenggaraan pemilu presiden diserentakan (simultan) dengan pemilu legislatif akan menimbulkan *coattail effect*, yaitu (hasil) pemilihan presiden akan mempengaruhi (hasil) pemilihan anggota legislatif. Artinya ada

---

<sup>19</sup> Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, dalam *Comparative Political Studies*, 1999, Volume 26, No.2.

<sup>20</sup> Lihat Sri Yanuarti, *Adaptasi Sistem Pemilu Paralel Bagi Indonesia*, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik, 2014).

<sup>21</sup> *Ibid.*

signifikansi atas pilihan yang dilakukan masyarakat pada pemilu presiden dengan pilihan mereka pada parpol dalam pemilu legislatif.<sup>22</sup>

Studi yang dilakukan Shugart diperkuat oleh temuan Cheibub yang menyimpulkan bahwa tidak efektifnya suatu pemerintahan sebagai akibat adanya pemerintahan terbelah dalam sistem pemerintahan presidensial selain karena parpol efektif terlalu banyak dan tidak menerapkan sistem pemilu mayoritarian dalam memilih anggota legislatif, tetapi juga akibat pemilihan presiden dan pemilihan anggota legislatif dilakukan secara bersamaan.<sup>23</sup>

### **Urgensi Pemilu Lokal dan Nasional**

Sebagaimana telah diuraikan dalam sub bab sebelumnya, ada banyak pilihan untuk menyerentakan waktu pemilu. Namun demikian pertanyaannya adalah model mana yang paling relevan untuk Indonesia?

Hasil simulasi Badan Pekerja MPR memperlihatkan bahwa jika pemilu DPD, DPR, DPRD (Propinsi dan Kabupaten/Kota), Pemilihan Kepala Daerah (Propinsi dan Kabupaten/Kota) serta Pemilu Presiden dilakukan secara serentak pada hari yang sama (pemilu borongan) secara teknis sulit dilakukan.<sup>24</sup>

Dari sisi teknis, para penyelenggara pemilu tidak mungkin bisa menjalankan “pemilu borongan” karena jenis pekerjaan sangat banyak dan volume sangat besar. Sementara dari sisi pemilih, mereka harus menghadapi begitu banyak parpol, para calon anggota legislatif, serta calon kepala daerah. Dalam situasi yang demikian, pemilih tidak mungkin bersikap rasional. Sementara dari sisi parpol, mereka menghadapi situasi yang tidak terkendali karena harus mengajukan sekian banyak calon anggota legislatif dan calon kepala daerah dalam waktu yang bersamaan.

Selain kompleksitas penyelenggaraan, baik dilihat dari sisi pemilih, penyelenggara, maupun peserta pemilu—pemilihan dengan sistem “borongan” juga berdampak pada kinerja parpol dan pemerintahan hasil pemilu. Pertama, pengajuan calon secara bersamaan

---

<sup>22</sup> Melalui perubahan jadwal penyelenggaraan pemilu sejak tahun 1984, Brazil mampu menjaga stabilitas politik sekaligus menciptakan pemerintahan yang efektif. Lihat lebih jauh Arend Lijphart, *Electoral System and Party System; A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, (New York; Oxford University Press, 1994).

<sup>23</sup> Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parleментарism, and Democracy*, (New York: Cambridge University Press, 2007).

<sup>24</sup> Parthnership, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal*, (Jakarta: Parthnership, Juli 2011).

mengakibatkan parpol tidak selektif dalam mengajukan calon anggota legislatif dan eksekutif. Akibatnya, parpol akan bersikap praktis dan pragmatis dengan memilih calon yang peluang terpilihnya besar dan atau menjual berkas pencalonan pada mereka yang bisa membayar mahal atau yang lebih dikenal dengan istilah “jual putus”. Dalam situasi demikian, maka jarang sekali mesin parpol akan berjalan untuk mendukung proses pencalonan seorang kandidat anggota legislatif atau kepala daerah, apalagi jika calonnya bukan kader parpol. Para kandidat tersebut harus berjuang sendiri, melakukan kampanye agar mereka menang. Akibatnya, ketika mereka terpilih kepala daerah atau anggota legislatif terpilih akan menjalankan kebijakannya sendiri melalui politik transaksional. Ideologi, misi, dan program parpol tidak menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan khususnya pada kepala daerah terpilih. Parpol bukan lagi faktor yang harus dalam pengambilan keputusan karena perannya sudah selesai pada saat pencalonan. Sementara dalam lembaga legislatif, fenomena tersebut seringkali terlihat dengan banyaknya anggota legislatif yang melakukan pembakangan atau keluar dari garis kebijakan parpol dalam melakukan pilihan-pilihan politik pada proses pembuatan kebijakan di DPR/DPRD. Akibatnya karier politik anggota legislatif dan kepala daerah terpilih lebih tergantung pada upaya untuk memberikan kepuasan kepada pimpinan partai yang menentukan ranking mereka dalam daftar pemilu berikutnya daripada parpol secara umum untuk mengagregasikan kepentingan pemilihannya. Gejala ini oleh Goran Hyden disebut sebagai fenomena negara terputus atau *suspended state*.

Sementara itu penyelenggaraan pemilu serentak melalui pemisahan pemilu lokal dan nasional, dapat memberikan jeda waktu bagi penyelenggara pemilu untuk melakukan tugasnya. Pemberian jeda waktu tersebut dengan sendirinya akan mengurangi beban dan volume pekerjaan penyelenggara pemilu. Sementara di sisi pemilih, pemisahan pemilu lokal dan nasional akan memberikan kesempatan bagi mereka untuk mencari informasi sebanyak mungkin atas kandidat partai yang akan dipilihnya, dengan demikian mereka akan lebih bersikap rasional.

Dalam kerangka penguatan demokrasi presidensialisme, pemisahan pemilu serentak nasional dan serentak lokal akan memperkuat sistem presidensialms. Hal ini dikarenakan keterpilihan presiden dalam pemilu nasional akan mempengaruhi hasil pemilu legislatif, sehingga hasil pemilu mempunyai kecenderungan besar pasangan calon presiden terpilih akan diikuti oleh penguasaan kursi legislatif. Dukungan yang besar dari legislatif terhadap presiden terpilih, akan menjadikan pemerintah terpilih memiliki otoritas yang cukup untuk merumuskan,

membuat dan mengimplemantasikan kebijakan-kebijakan publik, tanpa tekanan yang berarti dari parlemen.

Kedua, koalisi partai politik yang mendukung pasangan calon presiden terpilih akan cenderung mempertahankan koalisinya untuk berlaga dalam pemilu daerah. Akibatnya, jika kinerja pemerintahan nasional bagus, maka pemerintahan daerah akan dipimpin oleh pasangan calon yang didukung oleh koalisi partai politik yang menguasai pemerintahan nasional. Dengan demikian kebijakan pemerintah nasional bisa berjalan di tingkat daerah, garis hirarki dan koordinasi pemerintahan berjalan mulus.

Sementara dari sisi partai politik, pemisahan pemilu lokal dan pemilu nasional akan berimplikasi pada; *pertama*; menjadikan pengurus parpol lebih konsentrasi dalam melakukan rekrutmen para calon anggota legislatif. Ketersediaan calon juga lebih banyak, karena mereka yang tidak terpilih dalam pemilu nasional bisa diajukan kembali dalam pemilu daerah, demikian sebaliknya. Cara ini selain memudahkan parpol melakukan rekrutmen, juga membuat kader-kader berkualitas untuk intensif menekuni dunianya karena mereka kan bersaing setiap dua sampai tiga tahun. Fenomena kandidat “jual putus” dapat diminimalisir dan disiplin partai dapat lebih ditegakkan.

*Kedua*, pemisahan pemilu lokal dan nasional akan mengurangi terjadinya konflik internal. Pemilu nasional akan mengkanalisasi konflik pencalonan anggota DPR serta pencalonan Presiden dan wakil presiden dalam satu waktu; demikian juga dengan pemilu lokal akan mengkanalisasi pencalonan anggota DPRD serta pencalonan kepala daerah. Jadi dalam kurun lima tahun momentum terjadinya konflik yang sebelumnya tersebar sepanjang tahun (pemilukada), dapat dikurangi hanya dalam dua momentum, yakni pada pemilu nasional dan pemilu daerah. Dengan demikian, parpol punya banyak waktu untuk mengurus anggota dan konstituennya.

*Ketiga*, pemisahan pemilu nasional nasional dan pemilu serentak lokal menjadikan durasi antar pemilu menjadi lebih pendek, yang semula sekali dalam lima tahun menjadi dua kali dalam lima tahun dengan tenggang waktu dua sampai tiga tahun. Hal ini tidak saja memudahkan pemilih bersikap rasional, tetapi juga memudahkan pemilih untuk menghukum parpol yang kinerjanya buruk. Jika parpol hasil pemilu nasional kinerjanya buruk, mereka akan dihukum pemilih pada saat pemilu daerah. Demikian juga sebaliknya, parpol atau kepala daerahnya hasil pemilu daerah yang kinerjanya buruk akan dihukum dalam pemilu nasional.

Selain itu, penyatuan pemilu anggota DPRD dengan pemilu kepala daerah akan mendorong parpol untuk bersungguh-sungguh melakukan kerja sama dalam memenangkan pemilu. Sebab kader-kader parpol yang menjadi calon anggota DPRD harus melakukan kampanye secara bersama-sama melauai parpolnya. Situasi demikian akan memaksa parpol tidak hanya harus solid bekerja pada saat pemilu, melainkan pascapemilu. Hal ini dikarenakan, jika parpol/kepala daerah yang *performance*-nya buruk, mereka akan dihukum pemilih dalam pemilu nasional.

Sementara itu, jika waktu penyelenggaraan pemilu presiden dibarengkan dengan pemilu DPR, dengan tesis Shugath pilihan presiden akan mempengaruhi pilihan anggota legislatif, artinya kemenangan presiden terpilih akan diikuti oleh kemenangan koalisi parpol yang mencalonkannya. Dengan demikian, pemerintahan yang terbentuk hasil pemilu akan efektif kerjanya karena ia mendapat dukungan penuh dari legislatif, sehingga fenomena negara terbelah (*divided state*) dapat dikurangi.

## **KONSTITUSIONALITAS PENYELENGGARAAN PEMILU NASIONAL SERENTAK TERPISAH PEMILU LOKAL SERENTAK**

Ide melaksanakan pemilu nasional serentak serta memisahkannya dengan pemilu lokal yang juga dilaksanakan secara serentak patut diiringi dengan pertanyaan, bila ide tersebut direalisasikan tidakkah berbenturan dengan ketentuan tentang pemilihan umum dalam UUD 1945? Pertanyaan ini menjadi wajar karena ketentuan Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 tegas menyatakan bahwa *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.*

Pemilihan umum yang dilaksanakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD sebagaimana dinyatakan Pasal 22E ayat (2) merupakan agenda rutin lima tahunan. Rutinitas itu guna memberi ruang atau kesempatan kepada rakyat untuk memilih para pemimpin negara dan para penguasa negara setiap lima tahun sekali.<sup>25</sup>

Berdasarkan pengalaman Pemilu 2004, 2009 dan 2014, Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD dilaksanakan secara bersamaan. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan pada jadwal yang terpisah dari pemilu anggota legislatif. Sedangkan pemilihan kepada daerah

---

<sup>25</sup>Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Pengaturan dan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia (Edisi Pertama)*, (Yogyakarta: BPF, 2010), hlm. 101

berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 juga dilaksanakan secara terpisah-pisah sesuai dengan waktu berakhirnya masa jabatan masing-masing kepala daerah.

Dengan gagasan pemilu nasional serentak yang terpisah dari pemilu lokal secara serentak, tentu akan berakibat terjadinya pergeseran jadwal penyelenggaraan pemilu. Pergeseran jadwal pemilu, baik dengan mempercepat maupun dengan memperlambat dari jadwal reguler lima tahunan. Bila Pilres yang selama ini terpisah dengan pemilu nasional lainnya, maka penggabungannya dengan pemilu legislatif nasional akan berakibat terjadinya pergeseran jadwal. Begitu juga dengan pemilu lokal. Bila pemilu lokal dilaksanakan serentak, juga akan terjadi pergeseran jadwal pemilihan anggota DPRD dan Kepala Daerah.

Dengan pergeseran jadwal, secara harfiah tentunya dapat dikatakan menyimpang dari ketentuan Pasal 22E ayat (1) yang menyatakan *Pemilihan umum dilaksanakan ..... setiap lima tahun sekali*. Tetapi benarkah hal itu bertentangan dengan ketentuan konstitusi tersebut? Menjawab pertanyaan ini, kiranya penting untuk mengupas dan menafsirkan maksud yang terkandung dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 tersebut.

Secara teori, menafsirkan atau interpretasi dalam penemuan hukum absah adanya. Sebab untuk mendapatkan kepastian mengenai arti dari hukum perundang-undangan (termasuk konstitusi), interpretasi atau konstruksi dapat dibenarkan.<sup>26</sup> Liber mendefinisikan interpretasi sebagai upaya menemukan dan menyajikan makna yang sebenarnya dari tanda-tanda apapun yang digunakan untuk menyampaikan ide.<sup>27</sup>

Fitzgerald membedakan interpretasi menjadi dua, yaitu (a) harfiah, di mana interpretasi ini semata-mata menggunakan kalimat-kalimat dari aturan sebagai pegangannya, ia tidak keluar dari *litera legis*; (b) fungsional, di mana interpretasi tidak mengikatkan diri sepenuhnya kepada kalimat dan kata-kata peraturan semata, melainkan mencoba memahami maksud sebenarnya dari suatu peraturan.<sup>28</sup>

Paul Scholten juga pernah mengemukakan bahwa hukum itu ada di dalam perundang-undangan. Sekalipun demikian, Scholten menimpali bahwa hukum bukan hanya perundang-undangan ditambah putusan pengadilan. Tetapi juga termasuk keyakinan hukum dari rakyat,

---

<sup>26</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 94

<sup>27</sup> Gregory Leyh, *Hermeneutika Hukum Sejarah, Teori dan Praktik*, (Bandung: Nusamendia, 2008), hlm.

<sup>28</sup> Rahardjo, "Ilmu ...," hlm. 95

suatu keyakinan yang di satu pihak dikristalisasi dalam perumusan dari perundang-undangan.<sup>29</sup> Semangat pembuatan yang terkristal dalam bunyi undang-undang harus digali ketika akan melaksanakannya.

Mengamini nukilan Scholten, makna kalimat dalam perundang-undangan tidak ditentukan secara eksklusif seperti bunyi kalimatnya, melainkan dalam konteks yang lebih luas.<sup>30</sup> Seperti ikatan kalimat tersebut dengan maksud penggunaannya pada waktu perundang-undangan itu dibuat. Menggali semangat yang ada di balik bunyi undang-undang membutuhkan apa yang disebut dengan interpretasi. Interpretasi inilah yang hendak digunakan dalam mengupas masalah ini.

Kembali ke masalah maksud rumusan Pasal 22E UUD 1945. Apa sebenarnya semangat dan maksud yang dikandung kata-kata “...setiap lima tahun sekali” tersebut? Untuk menjawabnya, perlu dihadirkan kembali perdebatan para pengubah UUD 1945 pada 1999-2002, khususnya mengenai materi pemilu. Pembahasan mengenai pemilu baru secara serius dilakukan pada masa perubahan UUD 1945 tahun 2000.

Dalam rapat ke-39 Panitia Ad Hoc (PAH) I Badan Pekerja (BP) MPR tanggal 6 Juni 2000, fraksi-fraksi MPR mulai secara intern membahas mengenai pemilihan umum. Dalam rapat tersebut, di samping membahas mengenai asas-asas dan untuk memilih siapa saja pemilu dilaksanakan, juga dibahas mengenai jadwal penyelenggaraan.

Pembahasan mengenai jadwal penyelenggaraan mendapat banyak tanggapan dari peserta rapat. Dari tujuh fraksi yang dalam pandangannya yang mengomentari jadwal pemilu setiap lima tahunan, dapat dikelompokkan menjadi dua. *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 Kebangkitan Bangsa (F-KB) merupakan fraksi yang masuk kelompok pertama. Dalam pandangannya, F-KB mengusulkan empat materi yang akan dimasukkan dalam bab tentang pemilu. Satu dari empat materi yang diusulkan berkaitan dengan jadwal penyelenggaraan. Juru bicara F-KB menyampaikan sebagai berikut :

---

<sup>29</sup> Paul Scholten, *Struktur Ilmu Hukum (De Structuur Der Rechtswetenschap)*, Alih Bahasa Arief Sidharta, (Bandung: Alumni, 2005), hlm. 117-118

<sup>30</sup> Rahardjo, “*Ilmu ...*,” hlm. 97

Pertama, ..... pemilihan umum yang dilaksanakan pada tingkat nasional ..... dilakukan dalam rangka memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD I atau DPRD II. Ini dilaksanakan secara nasional dan *serentak dalam jangka waktu lima tahun sekali*.<sup>31</sup>

Berdasarkan pandangan tersebut, F-KB tidak memberikan alternatif mengenai jadwal penyelenggaraan. Menurutnya, pemilu dilaksanakan dalam jangka waktu lima tahun sekali. Tidak ada kalimat dari pandangan F-KB yang memberikan sinyal perlu adanya pengaturan mengenai kemungkinan dilaksanakannya pemilu di luar jadwal lima tahunan. Namun demikian, bukan berarti F-KB tak setuju disediakan ruang untuk dilaksanakannya pemilu di luar jadwal lima tahunan sebagaimana usulan yang diajukan.

Di kelompok kedua, terdapat beberapa fraksi yang dalam pandangannya memberikan usulan jangka waktu lima tahun, namun memberikan kesempatan untuk pelaksanaan pemilu di luar jadwal lima tahunan. Salah satunya adalah Fraksi Reformasi. Juru bicara F-Reformasi, A. M. Lutfi mengusulkan rumusan mengenai bab pemilihan umum: Ayat (1) pemilihan umum pada dasarnya dilaksanakan setiap lima tahun sekali.<sup>32</sup>

Walaupun tidak secara tegas mengusulkan dibukanya peluang untuk melaksanakan pemilu di luar jadwal lima tahun, namun dari kalimat "*pada dasarnya*" menunjukkan waktu lima tahunan bukanlah jadwal mutlak. Kalimat itu membukakan peluang untuk dilaksanakannya pemilu di luar jadwal lima tahunan. Berpegang pada kalimat itu, dapat dipahami bahwa dalam keadaan-keadaan tertentu, pemilu tentunya bisa dilaksanakan.

Senada dengan F-Reformasi, juru bicara F-PPP, Ali Hardi Kiaidema dalam pandangan mengemukakan pemilu sekurang-kurang dilaksanakan lima tahun sekali. Selengkapnya ia menyampaikan :

Kedua, bahwa pemilu itu dilaksanakan sekurang-kurangnya lima tahun sekali dan oleh karena ada pengecualian sesuai dengan kebutuhan yang terjadi dalam perkembangan kebutuhan negara ataupun yang terjadi dalam kehidupan demokrasi di daerah.<sup>33</sup>

Sama dengan F-PPP, Gregorius Seto Harianto, juru bicara F-PDKB juga mengusulkan sebagai berikut:

---

<sup>31</sup> 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*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm. 410

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 403

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 409

Pasal 1 : pemilihan umum sebagai perwujudan rakyat yang tertinggi diselenggarakan sedikitnya sekali dalam lima tahun dengan aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.  
34

Fraksi PPP dan F-PDKB sama-sama mengusulkan agar jadwal pelaksanaan pemilu sekurang-kurangnya lima tahun sekali. Fraksi PPP mengemukakan argumen bahwa keperluan dibukanya peluang pemilu di luar lima tahunan adalah untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan negara dan perkembangan kehidupan demokrasi di daerah. Sedangkan F-PDKB melengkapi pandangannya bahwa pengaturan tentang pelaksanaan pemilu sekurang-kurangnya sekali dalam lima tahun diatur lebih lanjut dengan undang-undang.

Senada dengan pandangan di atas, Fraksi TNI/Polri bahkan lebih tegas sikapnya mengenai jangka waktu penyelenggaraan pemilu. TNI/Polri tidak mematok waktu tertentu untuk periode pemilu. Usulan TNI/Polri membuka kemungkinan untuk dilaksanakannya pemilu di luar jangka waktu lima tahun. Selengkapya F-TNI/Polri menyampaikan:

Di sini dikaitkan dengan jangka waktu, katakan 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 *ancer-ancer* saja. Namun demikian bisa dibuka peluang untuk dilaksanakannya suatu pemilu lain; apakah itu pemilu yang tidak lima tahun ataukah pemilu lokal. Katakanlah, propinsi perlu mengganti utusan daerahnya atau katakanlah suatu propinsi perlu memilih gubernurnya atau suatu kabupaten perlu memilih bupatinya dan lain sebagainya. Ini sebagai antisipasinya saja. Kita belum bicara mengenai pemilihan langsung dari Gubernur, Bupati, dan Presiden, tetapi antisipasi dan hingga peluang ini perlu dibuka.<sup>35</sup>

Dari pandangan tersebut, F-TNI/Polri terlihat lebih menginginkan agar jangka waktu pemilu lebih fleksibel. Tidak perlu mutlak lima tahun sekali. Menurut F-TNI/Polri, sekalipun harus diatur setiap lima tahun sekali, tetapi peluang untuk pemilu di luar waktu lima tahunan sekali tetap dibuka. Hal ini ditujukan agar kemungkinan penyelenggaraan pemilu di luar jadwal lima tahunan tidak bertentangan dengan konstitusi.

Sejalan dengan dua pandangan sebelumnya, F-PDIP melalui Hobbes Sinaga juga menyampaikan usulan terkait rumusan bab dan pasal mengenai pemilihan umum. Dari delapan ayat mengenai pemilu yang diusulkan F-PDIP, satu diantaranya terkait dengan waktu

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 413

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 404

pelaksanaannya, yaitu: Ayat (3) : pemilihan umum diadakan setiap 5 tahun atau menurut waktu yang ditetapkan oleh MPR.<sup>36</sup>

Pandangan di atas menunjukkan bahwa F-PDIP menghendaki dibukanya kemungkinan untuk melaksanakan pemilu di luar waktu lima tahun sekali. Bedanya, jika F-TNI/Polri tidak menyebut institusi yang akan menetapkan jadwal pemilu, sementara F-PDIP mengusulkan agar penetapan waktu pemilu di luar jadwal lima tahunan dilakukan oleh MPR. Dengan demikian, menyangkut bentuk hukum yang akan mengatur waktu pelaksanaan pemilu, terdapat perbedaan antara apa yang disampaikan F-PDIP dengan F-PDKB. F-PDIP mengusulkan bentuk hukumnya Ketetapan MPR, sedangkan F-PDKB mengusulkan undang-undang.

Di penghujung rapat PAH I BP MPR tanggal 6 Juni 2000, pimpinan rapat mencoba untuk merangkum poin-poin pandangan fraksi ke dalam delapan poin ringkasan. Satu dari delapan poin rangkuman dimaksud menyangkut waktu penyelenggaraan pemilu. Jakob Tobing selaku pimpinan rapat kala itu menyampaikan sebagai berikut :

Keempat, semua fraksi bersepakat adanya perodesasi reguler 5 tahun sekali, namun semua juga berpendapat perlu fleksibilitas tertentu untuk mengantisipasi keadaan. Mengenai hal ini ada dua pendapat; (a) adanya yang mengatakan itu 5 tahun sekali dan apabila ditetapkan oleh MPR dan; (b) ada yang menambahkan barangkali diperlukan ketentuan mengenai pemilu lokal jika terjadi kekosongan kursi DPD.<sup>37</sup>

Pandangan dari berbagai fraksi di atas dilanjutkan dengan agenda lobi tim perumus PAH I BP MPR. Forum lobi tim perumus dilaksanakan tanggal 6 Juni 2000. Dalam forum itu, masalah waktu penyelenggaraan pemilu kembali dialami. Bahkan terjadi perdebatan antar peserta menyangkut pentingnya menyebut waktu 5 tahun. Sutjipto dari Fraksi Utusan Golongan (F-UG) misalnya menyatakan pentingnya penegasan mengenai waktu 5 tahun. Hal tersebut menurutnya diperlukan agar tidak ada undang-undang yang nantinya mempercepat pemilu menjadi 3 tahun.<sup>38</sup> Sutjipto menyampaikan :

Oleh karena itu, supaya juga diatur bahwa MPR, artinya bisa mengubah jadwal pemilu itu ada Sidang Pleno MPR atau nanti referendum. Jadi supaya tidak undang-undang yang, umpama pemilu dipercepat jadi tiga tahun. Jadi ada ketentuan, karena itu konsisten sebut tahun.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, hlm. 406- 407

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 414

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 419

<sup>39</sup> *Ibid*

Apa yang disampaikan Sutjipto memancing pertanyaan pimpinan rapat, Jakob Tobing. Ia mempertanyakan mengenai peluang diadakannya pemilu sela.<sup>40</sup> Sutjipto memberikan jawaban bahwa mungkin saja ada pemilihan yang dilaksanakan di luar lima tahun. Ia menyatakan :

.... Misalnya bom nuklir, mati sekaligus Presiden dan Wakil Presiden, itu bisa diadakan. Jadi mungkin ada pemilihan yang diluar 5 tahun. Seandainya.<sup>41</sup>

Selain Sutjipto, Pataniari Siahaan dari F-PDIP juga memberikan tanggapan atas pertanyaan pimpinan rapat. Ia menyampaikan penyebutan jangka waktu 5 tahun dalam UUD diperlukan. Selain itu, Pataniari juga menanggapi tentang pemilu sela yang disebut pimpinan rapat. Pataniari menyampaikan :

Pemilu sela? Kalau memang pemilu selanya itu bukan pemilu yang secara nasional, apakah itu boleh diatur oleh undang-undang disebutkan? Tetapi kalau yang pemilu yang 5 tahun itu kita sudah sebut konsisten disitu 5 tahun tidak boleh diatur di undang-undang, nanti ada yang pemilu tiga tahun. Jadi harus disebutkan jangka waktunya, bisa diubah atas Keputusan Sidang Pleno MPR. Jadi tidak usah mengubah Undang-Undang Dasar, tapi cukup sidang Pleno MPR.<sup>42</sup>

Tanggapan Sutjipto dan Pataniari Siahaan mendapat respon balik dari Jakob Tobing yang mempertanyakan tentang pergantian antar waktu anggota DPD.<sup>43</sup> Menjawab hal tersebut, Theo L. Sambuaga dari F-PDIP menjawab bahwa pergantian antar waktu tidak mesti melalui pemilu, melainkan bisa dengan cara digantikan oleh orang yang mendapatkan suara terbanyak berikutnya.<sup>44</sup> Selain Theo, Sutjipto juga kembali memberikan tanggapan bahwa pemilu yang serentak lima tahun tetap diatur dalam UUD, sementara pemilihan selanya diatur dalam undang-undang.<sup>45</sup>

Menanggapi perdebatan-perdebatan terkait waktu pelaksanaan pemilu, sebagai pimpinan rapat, Jakob Tobing menyampaikan:

Ada sifat keteraturan (*regularity*) dan ada *flexibility* supaya dalam keadaan apapun kita tetap bisa demokratis konstitusional. Jadi, dilakukan secara teratur 5 tahun sekali dan atau sebagaimana ditetapkan oleh MPR.<sup>46</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, hlm. 419

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 420

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 419

<sup>43</sup> *Ibid.*, hlm. 420

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, hlm. 421

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 427

Pandangan Jakob Tobing dipersoalkan kembali oleh Theo, khususnya mengenai bentuk hukum pengaturan melalui Ketetapan MPR. Ia mempersoalkan bagaimana mungkin akan diatur dalam TAP MPR, sementara ke depan MPR tidak lagi melahirkan ketetapan? Ia menawarkan agar persoalan tersebut diatur dengan undang-undang. Selengkapnya Theo menyatakan sebagai berikut :

Jadi tidak akan ada lagi MPR yang akan datang yang melahirkan TAP-TAP, kecuali fungsinya yang disebut secara eksplisit menyangkut Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dan *impeachment*. Sehingga apakah ini perlu dengan TAP, kenapa tidak dengan Undang-Undang?<sup>47</sup>

Terhadap apa yang disampaikan Theo, Jakob Tobing hanya memberikan tanggapan bahwa penentuan jadwal pemilu oleh MPR adalah salah satu alternatif kewenangan MPR. Penentuan jadwal pemilu di luar waktu tersebut dilakukan MPR atas usul DPR.<sup>48</sup>

Pembahasan mengenai waktu pemilu dilanjutkan dalam rapat sinkronisasi PAH I BP MPR tanggal 11 Juli 2000. Dalam rapat tersebut salah satu materi yang disetujui semua peserta adalah tentang jadwal penyelenggaraan pemilu yang secara reguler setiap lima tahun sekali.<sup>49</sup> Hal tersebut dirumuskan menjadi ayat (1) yang berbunyi: *Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*. Kesepakatan itulah yang kemudian dicantumkan dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang disetujui dalam masa perubahan ketiga UUD 1945 tahun 2001.

Perdebatan anggota PAH I BP MPR mengenai waktu pelaksanaan pemilu sebagaimana diuraikan di atas pada prinsipnya hanya memperdebatkan dua substansi: (1) mengenai waktu penyelenggaraan; (2) mengenai bentuk hukum pengaturan kalau seandainya pemilu dilaksanakan di luar waktu reguler lima tahunan.

*Pertama*, mengenai waktu. Dari perdebatan yang terjadi, semuanya sepakat pemilu dilaksanakan secara reguler, yaitu setiap lima tahun sekali. Perlunya penyelenggaraan pemilu secara reguler adalah untuk memberikan kepastian dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Hal tersebut juga untuk menjawab kecemasan sebagian anggota PAH I yang menyangsikan akan terjadi pemilu yang tidak secara reguler.

---

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 428

Pengaturan waktu setiap lima tahun sekali tidak bersifat mutlak. Melainkan mengandung fleksibilitas dalam pelaksanaannya. Dalam kondisi-kondisi tertentu sesuai kepentingan negara, pemilu dapat dilakukan di luar jadwal reguler. Bisa saja pelaksanaan pemilu lebih cepat dari jadwal reguler atau bisa jadi pemilu lebih lama dari jadwal reguler. Dengan sifat pengaturan yang fleksibel, apabila pemilu dilaksanakan di luar jadwal reguler, maka ia masih tetap sah secara konstitusi.

Selain itu, dari perdebatan yang terjadi dalam PAH I BP MPR, juga dapat dipahami bahwa pengaturan waktu penyelenggaraan pemilu secara reguler tidak ada hubungannya dengan masa jabatan dari pejabat yang dipilih. Tidak satupun pandangan anggota PAH I yang mengarah pada maksud bahwa penyelenggaraan pemilu setiap lima tahun adalah juga berarti masa jabatan pejabat yang dipilih dalam pemilu. Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 tidak mengandung maksud masa jabatan, melainkan hanyalah pengaturan tentang penyelenggaraan pemilu secara reguler. Oleh karena tidak mengandung maksud masa jabatan, maka masa jabatan pejabat yang dipilih melalui pemilu semata-mata tunduk kepada undang-undang yang mengatur tentang masa jabatan seorang pejabat yang dipilih.

*Kedua*, dalam PAH I juga terjadi perbedaan pendapat mengenai bentuk hukum pengaturan apabila pemilu dilaksanakan di luar jadwal reguler. Sebagian mengatakan diatur dalam Ketetapan MPR, sebagian lain mengusulkan diatur dalam Undang-Undang. Dalam hal ini, tentunya apa yang dikatakan Theo L. Sambuaga benar adanya. Dengan demikian, apabila kondisi negara menghendaki diselenggarakannya pemilu di luar jadwal reguler, maka hal itu dapat dan harus diatur melalui Undang-Undang. Oleh karena itu, apabila gagasan (1) penyelenggaraan pemilu nasional secara serentak; (2) pemisahan pemilu nasional dengan pemilu lokal; serta (3) penyelenggaraan pemilu lokal secara serentak diimplementasikan, maka tidak akan ada persoalan secara konstitusionalitas. Sekalipun implementasi gagasan itu akan berimplikasi terhadap bergeser atau tergesernya jadwal pemilu, sehingga bisa jadi akan lebih lama atau kurang dari lima tahun, hal itu tidak dapat dikatakan bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 22E ayat (1).

Sekalipun demikian, agak berbeda halnya dengan Pilpres. Untuk Pilpres, waktu penyelenggaraan setiap lima tahun sekali juga diiringi dengan pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 7 UUD 1945. Pasal 7 tegas menyatakan bahwa *Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya*

*dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.* Oleh karenanya, jika pemilu serentak akan dilaksanakan, maka penyelenggaraannya harus mempertimbangkan berakhirnya masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

### **Konstitusionalis Pemilu Nasional Serentak Terpisah Pemilu Lokal Serentak**

Selain persoalan konstitusionalitas waktu penyelenggaraan, gagasan pemilu serentak juga perlu dicarikan dasar konstitusionalnya. Hal ini ditujukan agar ia tidak hanya sekedar gagasan hampa, melainkan sebuah ide yang punya legitimasi. Menyangkut hal ini perlu disimak perdebatan yang terjadi di PAH I pada masa perubahan kedua UUD 1945.

Dalam Rapat ke-39 PAH I BP MPR tanggal 6 Juni 2000, gagasan penyelenggaraan pemilu secara serentak telah muncul. Dalam rapat tersebut A.M. Lutfi selaku juru bicara F-Reformasi mengusulkan rumusan mengenai tata penyelenggaraan pemilu dengan mengatakan :

Ayat (4) : pemilihan umum dilakukan *secara serentak* di seluruh Indonesia.<sup>50</sup>

Demikian juga dengan F-PDIP. Melalui juru bicaranya Hobbes Sinaga disampaikan usul terkait rumusan bab dan pasal mengenai pemilihan umum. Dari delapan ayat yang diusulkan, satu diantaranya terkait dengan tata cara pelaksanaannya, yaitu :

Ayat (1) : untuk pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan pemilihan umum yang jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia, *serentak* di seluruh wilayah Republik Indonesia untuk memilih anggota DPR, DPRD dan DPD.<sup>51</sup>

Sedangkan F-KB, terkait tata cara pemilu mengusulkan agar dilakukan secara serentak secara nasional maupun yang bersifat lokal. Selengkapnya juru bicara F-KB menyampaikan sebagai berikut:

Pertama, menyangkut wilayah dari pemilu. Bahwa adanya pemilihan umum yang dilaksanakan pada tingkat nasional atau dilakukan *secara serentak secara nasional* dan itu dilakukan dalam rangka memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD I atau DPRD II. Ini dilaksanakan secara nasional dan *serentak* dalam jangka waktu lima tahun sekali.

Ketiga, menyangkut tentang prinsip pelaksanaan pemilu *secara serentak yang bersifat nasional maupun yang bersifat lokal* dilaksanakan dengan prinsip jujur, adil, langsung, umum, bebas, rahasia.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 403

<sup>51</sup> *Ibid.*, hlm. 406- 407

<sup>52</sup> *bid.*, hlm. 410

Hamdan Zoelva, juru bicara F-PBB dalam pandangannya mempertegas perbedaan macam-macam pemilu. Pemilu terbagi menjadi pemilu Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan anggota DPR, pemilihan anggota DPD, pemilihan anggota DPRD dan pemilihan kepala daerah.<sup>53</sup> Walaupun demikian, dari apa yang disampaikan, Hamdan secara implisit berupaya memisahkan jadwal penyelenggaraan pemilu tersebut. Ia menyatakan :

Pertanyaannya apakah *semua pemilihan ini namanya pemilihan umum yang harus dilaksanakan sekali dalam setahun serentak* di seluruh Indonesia. Tentunya tidak mungkin seluruh pemilihan yang tadinya ada dalam bab-bab yang lain dilakukan satu kali dan sekaligus dan serentak di seluruh Indonesia karena berbagai macam pemilihan itu. Oleh karena itu pemilihan umum ini sangat berkaitan dengan masa jabatan dari pejabat yang akan dipilih, oleh karena itu belum tentu seluruh pemilihan ini dilakukan sekaligus tetapi tergantung kepada berakhirnya masa jabatan atas jabatan yang akan kita pilih itu. Jadi bisa jadi ada beberapa kali pemilihan itu, ada pemilihan langsung gubernur, ada pemilihan langsung walikota, ada pemilihan DPR pusat yang mungkin bisa berbeda.<sup>54</sup>

Perdebatan-perdebatan yang terjadi berujung dengan dirumuskannya draf Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Draft tersebut berbunyi :

Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara serentak di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>55</sup>

Draft tersebut dibahas dalam rapat sinkronisasi PAH I BP MPR tanggal 11 Juli 2000. Slamet Efendi Yusuf selaku Wakil Ketua PAH I sekaligus pimpinan rapat kala itu mempertanyakan kepada forum mengenai kata “secara serentak” dalam draft tersebut. Ia mempertanyakan apakah penyelenggaraan pemilu pada saat DPR dipilih berarti secara serentak, DPD secara serentak serta DPRD secara serentak atau DPR, DPD dan DPRD secara serentak?<sup>56</sup>

Hamdan Zoelva dari F-PBB menanggapi dengan meminta agar kalimat “secara serentak” dihapuskan saja. Ia menyampaikan :

Saya usul mengenai pasal ini, dalam pemilihan itu kita ingatkan saja dengan pertimbangan bahwa biarlah kita atur apakah ini nanti bisa dilaksanakan secara serentak di seluruh Indonesia yang dipilih itu atukah tidak, nanti kita atur saja dalam Undang-Undang Otonomi Daerah atau dalam undang-undang.<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> *Ibid.*, hlm. 411

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*, hlm. 428

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> *Ibid.*, hlm. 429

Usulan Hamdan Zoelva langsung ditindaklanjuti pimpinan rapat dengan mengundang para peserta untuk menyetujui secara aklamasi. Pada saat itu, peserta rapat menyambut ajakan itu dengan kata : “setuju”.<sup>58</sup> Setelah disetujui, Pataniari Siahaan mengajukan interupsi yang pada pokoknya mempertanyakan jika kalimat tersebut dihapus mesti ada keterangannya. Hal tersebut langsung dijawab pimpinan rapat bahwa itu akan tercakup dalam draf ayat (7) yang mengamatkan bahwa segala sesuatu yang belum diatur akan diatur dalam undang-undang.<sup>59</sup>

Dari perdebatan PAH I BP MPR dapat dipahami bahwa gagasan pelaksanaan pemilu secara serentak merupakan sebuah gagasan yang konstitusional. Sebab, para pembuat/perubah UUD 1945 tidak mempersoalkan apakah penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan anggota DPRD mau dilaksanakan serentak semuanya, serentak sebagian, digabungkan semua atau dipisah-pisah. Apapun bentuk jadwal waktu penyelenggaraan yang dipilih tetap berada dalam kerangka konstitusi.

Selain itu, sesuai apa yang dikatakan Hamdan Zoelva yang disetujui forum rapat sinkronisasi PAH I BP MPR bahwa pengaturan mengenai apakah pemilu dilaksanakan secara serentak atau tidak akan diatur dengan undang-undang. Dengan demikian, ketentuan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 harus dimaknai sebagai ayat yang menjadi landasan untuk dibuatnya undang-undang tentang penyelenggaraan pemilu. Di mana kepada undang-undang tersebut juga diberikan mandat untuk mengatur tata cara pelaksanaan pemilu, khususnya menyangkut penggabungan, pemisahan dan pelaksanaan secara serentak.

Dalam perjalanannya, Undang-Undang tentang pemilihan umum yang diterbitkan setelah perubahan UUD 1945 mengatur penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang terpisah dari pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD. Di mana, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah penyelenggaraan pemilu anggota legislatif. Hal itu telah dilaksanakan dalam tiga kali pemilu terakhir, yaitu Pemilu 2004, Pemilu 2009 dan Pemilu 2014. Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden setelah Pemilu anggota legislatif tersebut diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 tahun 2009 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Terhadap pengaturan pemisahan tersebut, pada Tahun 2008, melalui putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, Mahkamah

---

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ibid.*

Konstitusi menilai bahwa penyelenggaraan Pemilu Presiden setelah Pemilu anggota DPR, DPD dan DPDR dinilai sebagai sebuah *desuetudo* atau konvensi ketatanegaraan. Di mana, kebiasaan tersebut telah diterima dan dilaksanakan, sehingga dianggap tidak bertentangan dengan hukum.<sup>60</sup> Putusan tersebut pada saat itu memperkuat posisi undang-undang yang memisahkan penyelenggaraan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilu anggota legislatif. Sehingga, untuk Pemilu 2009 dan juga Pemilu 2014, pemilu Presiden tetap dilaksanakan terpisah dari pemilu anggota legislatif.

Pada tahun 2013, norma Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 terkait penyelenggaraan Pemilu Presiden setelah pemilu anggota legislatif kembali diuji. Di mana, melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 Mahkamah Konstitusi memberikan penilaian terhadap penafsiran MK sebelumnya terkait pemisahan pemilu sebagai praktik ketatanegaraan. Dalam salah satu pertimbangannya, MK menyatakan :<sup>61</sup>

Menurut Mahkamah, praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik.

Pertimbangan di atas pada dasarnya merupakan evaluasi MK terhadap pendapat hukum yang dinyatakan dalam Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008. Di mana, penyelenggaraan Pemilu Presiden yang terpisah dari Pemilu anggota legislatif sebagai sebuah kebiasaan hukum tata negara. Oleh karena pertimbangan tersebut dinilai tidak memberikan dampak positif sebagaimana diharapkan sesuai pendapat hukum sebelumnya, MK memutar arah penafsirannya dengan menyatakan pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga perwakilan tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945. Dalam pertimbangan hukumnya, MK menyatakan sebagai berikut :<sup>62</sup>

..... Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden (*dalam pemilu yang terpisah-penulis*) kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Dalam praktiknya, model koalisi yang dibangun antara partai politik dan/atau dengan

---

<sup>60</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, hlm. 76

<sup>61</sup>*Ibid.*, hlm. 81

<sup>62</sup>*Ibid.*, hlm. 81-82

pasangan calon Presiden/Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh gabungan partai politik tidak lantas membentuk koalisi permanen dari partai politik atau gabungan partai politik yang kemudian akan menyederhanakan sistem kepartaian. Berdasarkan pengalaman praktik ketatanegaraan tersebut, pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh konstitusi. Oleh karena itu, norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945.

Lebih lanjut, dengan merujuk pada *original intent* dan penafsiran sistematis terhadap Pasal 22E UUD 1945, MK menilai bahwa terkait mekanisme Pilpres, ia mesti diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan.<sup>63</sup> Lebih jauh dinyatakan, bahwa penyelenggaraan Pemilu yang tidak terpisah sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Selengkapnya, MK menyampaikan pertimbangan sebagai berikut :<sup>64</sup>

Hal demikian sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum berada dalam satu tarikan nafas, yakni, “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”. Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pilpres. Terkait dengan hal tersebut, pemilihan umum yang dimaksud frasa “*sebelum pelaksanaan pemilihan umum*” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang selengkapnya menyatakan, “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*” adalah pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

Atas dasar pertimbangan itulah MK memutuskan bahwa penyelenggaraan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan adalah inkonstitusional. Sehingga untuk pemilu-pemilu yang akan datang, Pilpres mesti dilaksanakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan.

Sampai di sini, gagasan pemilu serentak nasional (serentak antara Pilpres dengan Pemilu Anggota lembaga Perwakilan tingkat pusat) sudah dapat dianggap selesai. Sebab, gagasan tersebut telah dikonkritkan melalui penafsiran MK terhadap Pasal 22E dalam kaitannya dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Di mana, pembentuk undang-undang terikat untuk mematuhi dalam rangka mengatur lebih jauh mekanisme pemilihan umum untuk periode mendatang.

---

<sup>63</sup>*Ibid.*, hlm. 82-83

<sup>64</sup>*Ibid.*, hlm. 83

Hanya saja, bagaimana dengan gagasan pemisahan pemilu nasional dengan pemilu lokal dan penggabungan pemilu lokal? Bagaimana dengan pemilihan kepala daerah? Dalam Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013, MK tidak menyinggung masalah tersebut secara eksplisit. Sebab, memang bukan itu substansi yang diperiksa dalam perkara ini. Hal yang dapat dinilai berhubungan dengan gagasan pemisahan pemilu nasional dan lokal tersebut adalah pertimbangan hukum MK yang menyatakan, Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 mesti dibaca dalam satu tarikan nafas. Sehingga dengan demikian, antara Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dengan Pilpres tidak dapat dipisahkan.

Terkait hal ini, menarik untuk membahas ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menggunakan penafsiran yang menekankan pada arti kata atau makna yang tertulis (penafsiran menurut arti perkataan atau istilah)<sup>65</sup> dalam Pasal tersebut. Dalam hal ini, terkait penempatan frasa “dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” dipenghujung ayat, bukan di tengah atau sebelum frasa “Presiden dan Wakil Presiden”.

Hal itu setidaknya menunjuk pada dua hal, yaitu: *pertama*, para pengubah UUD 1945 menempatkan Pemilu Anggota DPRD tidak senafas dengan Pemilu Anggota DPR dan DPD. Apabila senafas, tentunya sebagai sesama norma pemilu untuk anggota legislatif, perumusannya tidak akan dipisah atau dibatasi dengan norma lain yang tidak sama jenisnya. Norma Pemilu Anggota DPR dan DPD dengan norma Pemilu Anggota DPRD justru dipisahkan oleh norma Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

*Kedua*, susunan rumusan norma seperti yang terdapat dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menunjukkan bahwa ketentuan tersebut mengurutkan antara pemilu nasional dengan pemilu yang lingkupnya lokal. Di mana, norma Pemilu Anggota DPR, DPD dan Presiden dan Wakil Presiden ditelakkan secara berurutan, sedangkan norma Pemilu Anggota DPRD diletakkan pada bagian ujung. Secara langsung ataupun tidak, susunan norma Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang demikian telah membuat sebuah klasifikasi antara Pemilu yang lingkupnya nasional dengan pemilu yang lingkupnya lokal/daerah.

Dengan penafsiran seperti itu, ruang melakukan pemisahan antara pemilu nasional dengan pemilu lokal/daerah masih terbuka lebar. Dalam hal ini, penafsiran MK bahwa Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 mesti dibaca dalam satu tarikan nafas harus disempurnakan dengan juga melakukan penafsiran menurut arti atau makna tekstual yang terkandung dalam ketentuan

---

<sup>65</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 274

tersebut. Dalam arti, penafsiran sistematis antara Pasal 22E dengan Pasal 6A ayat (2), juga mesti diiringi dengan penafsiran tekstual. Sehingga, Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 sebagaimana ditafsirkan MK dalam Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 tidak menutup ruang untuk diaturnya pemisahan antara Pemilu Nasional (DPR, DPD dan Presiden) dengan Pemilu Lokal (DPRD dan Kepala Daerah) melalui undang-undang terkait pemilihan umum.

Melalui penafsiran tekstual, frasa “dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” dapat diterapkan secara terpisah dari frasa sebelumnya. Di mana, pemisahan tersebut dapat dilakukan karena terdapat perbedaan esensial antara Pemilu DPR, DPD dan Presiden dengan Pemilu Anggota DPRD. Perbedaan inilah yang mendasari mengapa pemilu nasional perlu dipisahkan dengan pemilu lokal/daerah.

Dengan adanya pemisahan antara pemilu nasional dengan pemilu lokal, selanjutnya gagasan penggabungan pemilu lokal juga mesti dikonkritkan. Hanya saja, bagaimana mungkin gagasan penggabungan Pemilu lokal (antara Pemilu Anggota DPRD dengan kepala daerah) dapat dilakukan? Bukanlah Pasal 22E ayat (2) hanya bicara soal pemilu anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden dan anggota DPRD, sementara pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal tersendiri, Pasal 18 ayat (4) UUD 1945?

Membahas persoalan tersebut, semangat pembahasan Pasal 22E UUD 1945 yang berisi tentang ketentuan pemilihan umum mesti disigi lebih mendalam. Dalam konteks ini, mesti diingat bahwa pembahasan draf Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 di PAH I BP MPR, pemilihan kepala daerah juga pernah akan dimasukkan dalam Pasal ini. Tim Ahli Bidang Politik PAH I pernah mengusulkan agar rumusan Pasal 22E ayat (2) berbunyi :

Ayat (2) : pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah.<sup>66</sup>

Rumusan yang diusulkan tim ahli, khusus mengenai kalimat “kepala daerah” tersebut tidak diakomodasi dalam rumusan yang disetujui. Mayoritas anggota PAH I berpendapat masalah kepala daerah telah diatur dalam pasal tersendiri. Sehingga tidak perlu lagi dimasukkan dalam Bab dan Pasal tentang pemilihan umum.

Walaupun pemilu kepala daerah diatur dalam pasal terpisah, namun memperhatikan atmosfer pembahasan mengenai pemilu di PAH I BP MPR, tidak dapat disangkal pemilu kepala

---

<sup>66</sup> Tim Penyusun Naskah Komprehensif, “*Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar...*,” hlm. 446

daerah adalah bagian dari pemilu yang diperbincangkan pada saat pembahasan bab dan pasal tentang pemilu. Berdasarkan hal itu, bila membahas gagasan pemilu serentak, maka Pilkada harus menjadi bagian dari gagasan itu. Dalam atmosfer yang sama, pada saat pembahasan perubahan UUD 1945 tidak ada persoalan secara konstitusional bila Pilkada digabungkan pelaksanaannya dengan pemilu anggota DPRD yang diatur dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

Sejalan dengan itu, sekalipun pengaturan tentang pemilu DPRD dimuat dalam Pasal 22E UUD 1945, namun pemilu anggota DPRD juga dimuat dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945. Dalam ketentuan tersebut dinyatakan, *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotaanggotanya dipilih melalui pemilihan umum*. Sementara pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Apabila Pasal 18 UUD 1945 dipahami dalam satu kesatuan sistem susunan norma peraturan perundang-undangan, maka apa yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) dan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 tidak dapat dipisahkan. Terkait hal itu, pengaturan tentang pemilihan anggota DPRD dan kepala daerah dalam Pasal 18 UUD 1945 haruslah dipahami dalam kerangka sebagai berikut ini.

*Pertama*, DPRD dan kepala daerah sama-sama sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Keduanya memiliki posisi yang setara dengan fungsi berbeda dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan daerah. Posisi yang demikian mengharuskan DPRD dan kepala daerah diletakkan dengan legalitas dan tingkat legitimasi yang sama. Sebab, dalam posisi setara, yang satu tentunya tidak dapat disubordinasi di bawah yang lain. Sebagai konsekuensinya, proses pengisian keduanya pun mesti disetarakan. Apabila anggota DPRD dinyatakan secara eksplisit dipilih melalui pemilihan umum, maka frasa “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 juga mesti dimaknai sebagai pemilihan raya yang melibatkan rakyat. Dengan cara itulah kemudian, DPRD dan kepala daerah dapat memiliki legitimasi yang sama dan posisi yang setara.

*Kedua*, dari sisi *original intent*. Sebagaimana disinggung sebelumnya, pemilihan kepala daerah awalnya juga hendak dimasukkan ke dalam bab terkait pemilihan umum. Sekalipun akhirnya tidak dimasukkan, namun semangat pengaturan tentang pemilihan umum pada dasarnya menempatkan pemilihan kepala daerah sebagai bagian dari sebuah proses pemilihan umum. Hal ini pun akan dapat diperkuat jika dilakukan penafsiran sistematis terhadap ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Dengan memahami keterkaitan tiga norma tersebut, sulit menyangkal bahwa pilkada bukan bagian dari rezim pemilihan umum. Sekalipun sebagian kalangan menilai pilkada bukan rezim pemilu, melainkan rezim pemerintahan daerah, namun penilaian seperti itu akan mengalami kebuntuan. Akan muncul pertanyaan : bukankah pemilihan DPRD juga bagian dari rezim pemerintahan daerah? Sebab, pemilihan DPRD juga diatur dalam bab terkait pemerintahan daerah? Jika pilkada dan pemilu anggota DPRD sama-sama masuk dalam rezim pemerintahan daerah, lalu, mengapa sistem pemilihan keduanya mesti diletakkan dalam rezim hukum yang berbeda? Penempatan keduanya dalam satu rezim hukum justru lebih tepat dan dapat diterima menurut ukuran norma konstitusi yang dimuat dalam Pasal 18 UUD 1945. Di mana, baik pilkada maupun pemilu anggota DPRD sama-sama masuk dalam rezim pemilu sekaligus juga sama-sama menjadi bagian dari rezim pemerintahan daerah.

Dengan konstruksi berpikir seperti itu, ruang menggabungkan pemilu anggota DPRD dengan pilkada tetap terbuka. Sebab, terdapat sejumlah kesamaan antara kepala daerah dan DPRD. Sama-sama masuk dalam rezim pemerintahan daerah, ruang lingkup daerah pemilihan yang sama, pemilih yang sama, dan tingkat legitimasi yang mesti setara. Pada saat yang sama, pemisahan pemilu anggota DPRD dari Pemilu Presiden dan Pemilu Anggota DPR dan DPD juga dapat dilakukan melalui penafsiran lanjutan terhadap frasa “dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 sebagaimana telah disinggung sebelumnya. Dengan dipisahkannya Pemilu DPRD dari tiga pemilu lainnya, maka ruang menggabungkannya dengan pilkada pun menjadi sangat mungkin untuk dilakukan.

Hanya saja, gagasan sebagaimana dibentangkan di atas dihadapkan pada satu tantangan baru terkait penafsiran MK terkait pilkada dalam Putusan Nomor 97/PUU-XI/2013. Dalam salah satu pertimbangan hukumnya, secara eksplisit MK menyatakan :<sup>67</sup>

Walaupun Mahkamah tidak menutup kemungkinan pemilihan kepala daerah diatur dalam Undang-Undang tersendiri, tetapi pemilihan kepala daerah tidak masuk rezim pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945.

Apabila dibandingkan dengan pendapat MK sebelumnya, melalui Putusan Nomor 072-73/PUU-II/2004, MK justru tidak mengeluarkan pemilihan kepala daerah dari rezim pemilu, melainkan memberikan penilaian bahwa apakah pilkada merupakan perluasan dari Pemilu

---

<sup>67</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 97/PUU-XI/2013 terkait pengujian Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008, hlm. 55

sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD 1945, itu menjadi ranah pembentuk undang-undang menentukannya. Dalam salah satu pertimbangannya dalam putusan tersebut, MK menyatakan :<sup>68</sup>

Mahkamah berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945... dst.

Hal itu sebetulnya menunjukkan kekurangkonsistenan MK dalam memberikan penafsiran terhadap status rezim hukum pemilihan kepala daerah. Hal ini lebih banyak dipengaruhi oleh persoalan suap yang menimpa mantan ketua Mahkamah Konstitusi, Akil Mukhtar, bukan faktor penafsiran sistematis terhadap hubungan Pasal 18 dengan Pasal 22E UUD 1945. Sebab, jika melakukan penafsiran sistematis dan tekstual, pemahaman yang muncul justru : tidaklah keliru menempatkan pilkada langsung sebagai bagian dari rezim pemilu sebagaimana dimuat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-73/PUU-II/2004.

Hanya saja, tantangan terkait penafsiran MK bahwa pilkada tidak termasuk dalam rezim pemilu akan tetap dapat dilewati dalam rangka melakukan penggabungan pemilu lokal. Dalam konteks ini, perbedaan status rezim Pemilu DPRD dengan Pilkada tidaklah menjadi halangan untuk mendorong penggabungan Pemilu DPRD dengan Pilkada. Sebab, penggabungan pemilu lebih pada penyatuan proses penyelenggaraan. Di mana, baik Pemilu Anggota DPRD maupun Pemilihan Kepala Daerah sama-sama dilaksanakan oleh komisi pemilihan umum beserta jajarannya di masing-masing daerah. Oleh karena itu, apabila penggabungan tersebut diatur melalui sebuah undang-undang, maka tidak satu alasan pun yang dapat digunakan untuk mempersoalkan konstitusionalitasnya.

### **Alasan dan Format Penyelenggaraan Pemilu Serentak**

Selain punya pijakan konstitusional, pemilu nasional (legislatif dan eksekutif) secara serentak dan pemilu lokal (DPRD dan kepala daerah) serentak juga memiliki alasan yang cukup mendasar. *Pertama*, penggabungan pemilu eksekutif dan legislatif tingkat nasional mempunyai posisi yang sangat korelatif. Di satu sisi, capres niscaya mencerminkan basis ideologi parpol pendukung. Di sisi lain, ia juga harus mengkonstruksi visi dan misi sesuai keinginan rakyat. Pada

---

<sup>68</sup> *Ibid.*, hlm. 56

posisi ini, terdapat manfaat langsung antara kepentingan rakyat, capres dan partai pengusungnya.<sup>69</sup>

*Kedua*, akan terbangun relasi antara komitmen partai politik, calon anggota legislatif dan capres. Visi, misi dan program dari capres, parpol dan calon anggota legislatif akan berada dalam rancang bangun yang seirama. Antar komponen tersebut akan saling menopang dan saling mengkampanyekan dalam proses pemilu. Dari sudut pandang pemilih, maka akan terjadi korelasi preferensi pilihan rakyat antara parpol dan presiden.<sup>70</sup>

*Ketiga*, bila dilaksanakan serentak, akan memperlihatkan hubungan antara hasil pemilu legislatif dan pemilu eksekutif. Proses dalam pemilu legislatif juga akan mewarnai pemilu eksekutif, begitu sebaliknya. Oleh karena itu, akan sangat berpeluang terjadi pemenang pemilu eksekutif juga adalah orang yang diusung oleh partai yang memenangkan pemilu legislatif. Dari sudut pandang ketatanegaraan, kondisi yang demikian akan memperkuat sistem presidensial yang diterapkan. Sebab, pemenang pemilu presiden didukung oleh partai yang memenangkan pemilu legislatif. Dalam kondisi demikian, akan terjalin hubungan konstruktif antara parlemen dan pemerintah.<sup>71</sup>

*Keempat*, akan dapat mengatasi persoalan kejenuhan rakyat yang dihadapkan pada bermacam ragam pemilu yang tiap sebentar dilaksanakan. Patut juga diwaspadai jangan sampai rakyat justru menilai pemilu merupakan agenda yang mengganggu karena terlalu sering dan beragamnya waktu pelaksanaan, sementara hasil pemilu tidak dirasakan punya korelasi dengan pemenuhan kebutuhan dasar mereka.

Dari segi teknis pelaksanaan, penyelenggaraan pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak akan menjawab berbagai persoalan pemilu sebagaimana dikemukakan pada bagian sebelumnya. *Pertama*, rumitnya penyelenggaraan pemilu legislatif akan terjawab dengan memisahkan pemilu legislatif nasional dengan pemilu legislatif daerah. Dengan memisahkannya, *unmanageable* dalam pemilu legislatif seperti yang selama ini terjadi juga akan dapat dijawab. Dengan hanya memilih anggota DPR dan DPD pada saat bersamaan, pemilih tentu akan lebih rasional menentukan pilihannya.

---

<sup>69</sup> Ali Masykur Musa, *Op.cit.*, hlm. 166

<sup>70</sup> *Ibid.*, hlm. 167

<sup>71</sup> *Ibid.*, hlm. 166

Didik Supriyanto mencatat terdapat delapan kelebihan dengan dua kelemahan bila pemilu nasional dipisah dengan pemilu lokal.<sup>72</sup> Kelebihannya adalah : penyelenggaraan lebih sederhana, pemilih lebih mudah bersikap rasional, penyelenggara pemilu bisa disederhanakan, partai politik lebih bisa dikontrol, konfigurasi politik lebih sederhana, bloking politik mudah terjadi, memperkecil politik transaksional, pemerintahan bisa lebih efektif. Sedangkan kelemahannya, kodifikasi peraturan butuh waktu, partai dan pemilih belum terbiasa..

Setelah memisahkan pemilu legislatif nasional dengan legislatif daerah, atas alasan efisiensi anggaran, pemilu legislatif nasional digabungkan dengan Pilres. Penggabungan tersebut dapat diperkirakan tidak akan menimbulkan persoalan terkait rasionalitas pemilih dalam menentukan pilihan. Sebab pemilih akan tetap fokus untuk menentukan pilihan memilih pejabat untuk tingkat nasional. Pemilih juga dapat menentukan pilihan berdasarkan isu-isu nasional yang mereka angkat serta korelasi isu yang diangkat calon anggota legislatif dan eksekutif.

*Kedua*, beban kerja penyelenggaraan pemilu yang selama ini tertumpuk pada pemilu legislatif dapat dibagi secara seimbang dengan penyelenggaraan pemilu lainnya. Dengan memisahkan pemilu legislatif nasional dengan legislatif daerah, maka sebagian beban kerja telah disisihkan. Sehingga penyelenggaraan pemilu akan lebih maksimal dengan kualitas yang dapat ditingkatkan.

*Ketiga*, akan terjadi penghematan anggaran dalam penyelenggaraan pemilu. Dengan pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak, biaya untuk penyelenggara yang pada awalnya untuk dua kali pemilu dapat dihemat menjadi hanya satu kali pemilu saja. Didik menilai bahwa penyelenggaraan pemilu secara serentak akan sangat efisien dalam pelaksanaannya.<sup>73</sup>

Saat ini Indonesia dibagi atas 34 propinsi yang semuanya berstatus sebagai daerah otonom, baik dengan status otonomi, otonomi khusus maupun daerah khusus. 34 propinsi tersebut dibagi lagi menjadi daerah kabupaten dan kota. Daerah kabupaten terdiri dari 398 kabupaten yang berstatus sebagai daerah otonom dan satu kabupaten<sup>74</sup> berstatus sebagai daerah administratif. Sedangkan daerah kota terdiri dari 93 kota otonom ditambah 5 kota<sup>75</sup> yang berstatus sebagai daerah administratif.<sup>76</sup> Dengan demikian, terdapat 491 daerah kabupaten dan

---

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> Yaitu Kabupaten Administrasi Kepulauan Seribu dengan Ibukota Pulau Pramuka

<sup>75</sup> Yaitu Kota Administratif Jakarta Pusat, Jakarta Utara, Jakarta Barat, Jakarta Selatan, Jakarta Timur.

<sup>76</sup> *Daftar Kabupaten dan Kota Indonesia*, [http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar\\_kabupaten\\_dan\\_kota\\_Indonesia](http://id.wikipedia.org/wiki/Daftar_kabupaten_dan_kota_Indonesia), diunduh tanggal 3 Juni 2011

kota yang berstatus sebagai daerah otonom ditambah 6 daerah kabupaten dan kota yang berstatus daerah administratif.

Seluruh daerah otonom sebanyak 525 yang terdiri dari 34 Propinsi ditambah 491 kabupaten/kota selama ini menyelenggarakan Pemilukada secara terpisah-pisah. Hanya sebagian kecil yang melaksanakan Pemilukada pada saat yang bersamaan. Hal tersebut disebabkan faktor masa jabatan kepada daerah yang berakhir pada waktu yang berbeda-beda. Jika waktu penyelenggaraan pemilu lokal (DPRD dan Pemilukada) dibenahi dengan melaksanakannya secara serentak, kita tidak bisa bayangkan berapa banyak biaya yang dapat dihemat.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa format penyelenggaraan pemilu serentak itu adalah dengan cara: (1) memisahkan pemilu nasional dengan pemilu lokal. Pemilu nasional dilaksanakan pada jadwal waktu yang terpisah dengan pemilu lokal; (2) pemilu legislatif digabungkan jadwal waktunya dengan pemilu eksekutif. Pada tingkat nasional akan dilaksanakan pemilu anggota DPR dan DPD bersamaan dengan Pilres. Di tingkat daerah akan dilaksanakan pemilu anggota DPRD Propinsi dengan Gubernur dan pemilu anggota DPRD kabupaten/kota dengan Bupati/Walikota secara serentak.

### **Basis Pemilu Lokal**

Persoalan selanjutnya yang mesti dibahas adalah terkait pertanyaan di mana basis pemilu lokal itu mesti diletakkan. Perlukah dilakukan pemisahan antara pemilu lokal tingkat propinsi dengan pemilu lokal tingkat kabupaten/kota? Pertanyaan tersebut sangat masuk akal karena Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi lagi atas kabupaten/kota yang masing-masing disebut sebagai daerah otonom.

Menjawab pertanyaan di atas J. Kristiadi berpendapat agar dipisahkan antara pemilu lokal propinsi dengan pemilu lokal kabupaten/kota. Ia beralasan pemisahan tersebut sebagai konsekuensi tingkatan-tingkatan pemerintahan daerah yang ada.<sup>77</sup> Sedangkan Anies Baswedan berpendapat pemisahan pemilu lokal propinsi dengan kabupaten/kota bukan sesuatu yang substansi, pemisahan yang substansi dan mutlak adalah nasional dan lokal.<sup>78</sup> Sementara Ibnu Tricahyo lebih memilih agar waktu pelaksanaan pemilu lokal propinsi dan kabupaten kota

---

<sup>77</sup> Ibnu Tricahyo, *Op.cit.*, hlm. 109

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm. 109

digabungkan. Ia beralasan bahwa isu lokal propinsi dan kabupaten/kota tidak jauh berbeda, sehingga isu-isu lokal dapat dikampanye-kan secara leluasa.<sup>79</sup>

Pendapat yang disampaikan Ibnu Tricahyo kiranya patut diperkuat. Bahwa jauh lebih efisien bila pemilu lokal propinsi dan kabupaten/kota dilaksanakan secara serentak. Di samping alasan kemiripan isu dan efisiensi anggaran, pelaksanaan secara serentak juga akan membuka ruang terjadinya korelasi preferensi pilihan rakyat antara Gubernur dengan Bupati/Walikota serta Gubernur dan Bupati/Walikota dengan DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Berdasarkan alasan tersebut, pemilu lokal secara serentak dapat dilaksanakan dengan patokan serentak untuk masing-masing propinsi. Satu propinsi dapat melaksanakan pemilu lokal secara serentak untuk memilih Gubernur, DPRD Propinsi, Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota. Antara satu propinsi dengan propinsi lainnya juga dimungkinkan untuk dilaksanakan secara serentak. Konsekuensinya, KPU Pusat tidak hanya sekedar melakukan supervisi penyelenggaraan pemilu lokal, melainkan juga aktif dalam mengkoordinasikan penyelenggaraan pemilu secara serentak antar propinsi.

Walaupun demikian, melaksanakan pemilu lokal secara serentak secara nasional sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 juga bukan solusi yang tepat. Sebab akan menambah persoalan baru terkait proses penyelesaian sengketa yang muncul. Jika pemilu lokal seluruh Indonesia dilakukan serentak, empat pengadilan tinggi yang nantinya akan ditunjukkan oleh Mahkamah Agung dengan jumlah hakim yang terbatas dipastikan tidak akan dapat menyelesaikan seluruh perkara hanya dalam waktu 14 hari kerja.

Selanjutnya, dengan menggabungkan pemilu legislatif lokal propinsi dan kabupaten/kota dengan eksekutif lokal, bukankah juga membuat beban kerja penyelenggara pemilu menjadi berat? Dibandingkan dengan hanya sekedar menyele-nggaran Pemilukada, betul lebih berat. Namun penggabungan tersebut tidak lebih berat dari penyelenggaraan pemilu legislatif seperti yang dilaksanakan pada tahun 2004, 2009 maupun 2014. Selain lebih ringan dari pemilu legislatif yang ada saat ini, penggabungan pemilu legislatif dan eksekutif lokal juga dapat menghemat biaya penyelenggaraan pemilu. Jika pemilu legislatif dan eksekutif lokal tetap dipisahkan, maka tujuan penghematan biaya tetap tidak akan tercapai sesuai yang diharapkan.

---

<sup>79</sup> *Ibid*, hlm. 110

Gagasan reformasi penyelenggaraan pemilu dalam wujud pelaksanaan pemilu nasional (eksekutif dan legislatif) secara serentak, pemisahan pemilu nasional dengan pemilu lokal dan pelaksanaan pemilu lokal (eksekutif dan legislatif) secara serentak merupakan ide yang sah secara konstitusi. Tidak satupun pasal dalam konstitusi yang menutup ruang diimplementasikannya ide dimaksud. Khusus untuk pemisahan pemilu nasional dan lokal, sekalipun MK telah memberikan penafsiran terhadap Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, namun ruang pemisahan pemilu nasional dan lokal masih terbuka melalui penafsiran tekstual terhadap frasa “...*dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*” dalam ketentuan tersebut dan penafsiran sistematis terhadap Pasal 18 ayat (3) dan ayat (4) UUD 1945.

Agar penyelenggaraan pemilu bisa lebih baik, di mana masyarakat dapat menentukan pilihannya secara rasional, manajemen dan administrasi kepiluan dapat ditata dengan baik, serta dapat dilakukannya penghematan uang negara dalam penyelenggaraan pemilu, maka gagasan pemilu serentak dan pemisahan pemilu nasional dan lokal sangat layak untuk ditindaklanjuti. Dengan adanya putusan MK tentang penyelenggaraan pemilu anggota DPR dan DPD yang mesti dilaksanakan secara serentak dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, gagasan pemisahan pemilu nasional dan lokal, dan pemilu lokal serentak tentunya tidak akan terlalu sulit untuk mengimplementasikannya.

## 4. KONSEKUENSI PEMILU NASIONAL SERENTAK TERPISAH DARI PEMILU LOKAL YANG JUGA SERENTAK

---

Penyelenggaraan Pemilu Nasional (Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Anggota DPR dan DPD) *concurrent* terpisah sekitar 24-30 bulan dari waktu Penyelenggaraan Pemilu Lokal (Pemilu Kepala dan Wakil Kepala Daerah, Pemilu Anggota DPRD) yang juga *concurrent* diperkirakan akan menghasilkan sejumlah konsekuensi politik yang positif tidak hanya bagi efektivitas pemerintahan presidensial dan pemerintahan daerah tetapi juga konsolidasi demokrasi Indonesia.

1. Efektivitas pemerintahan presidensial karena presiden akan mendapat dukungan solid dari DPR tidak hanya karena berasal dari koalisi partai yang sama tetapi juga karena memiliki misi dan program yang sama.
2. Menyederhanaan jumlah partai politik secara alamiah dan demokratis (tanpa membuang suara sah dalam jumlah besar);
3. Pemilu Nasional yang diselenggarakan lebih dahulu daripada Pemilu Lokal tidak saja akan memfasilitasi sinergi kebijakan nasional dengan kebijakan daerah tetapi juga sinergi koalisi partai pada level nasional dengan koalisi partai pada tingkat lokal;
4. Pemilu Nasional akan fokus pada isu nasional, sedangkan Pemilu Lokal akan fokus pada isu lokal;
5. Pemerintahan Presidensial akan menjadi lebih stabil karena Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal akan dapat difungsikan menjadi mekanisme mengakomodasi tuntutan akan perubahan (baik mengenai pola dan arah kebijakan maupun sirkulasi elit) pada masa jabatan presiden.
6. Pemilih akan dapat memberikan suaranya secara cerdas antara lain karena yang dipilih pada Pemilu Nasional hanya tiga, sedangkan pada Pemilu Lokal sebanyak empat penyelenggara negara tetapi dengan isu yang berbeda;
7. Kedaulatan pemilih makin meningkat karena Pemilih akan menuntut akuntabilitas penyelenggara negara hasil Pemilu Nasional pada Pemilu Lokal, dan menuntut akuntabilitas penyelenggara negara hasil Pemilu Lokal pada Pemilu Nasional (partai/calon yang melaksanakan apa yang dijanjikan akan dipilih kembali, sedangkan

partai/calon yang tidak melaksanakan apa yang dijanjikan akan ditinggalkan oleh pemilih);

8. Akuntabilitas partai kepada konstituen. Karena pemilih mengikuti terus menerus perilaku dan kinerjanya, partai politik dan calon akan berupaya mendengarkan konstituen, menjelaskan apa yang dilakukan dan yang tidak dilakukan kepada konstituen, dan menjawab pertanyaan dan kritik konstituen. Dalam Pemilu yang kompetitif, tidak ada pihak yang ditakuti partai/calon selain rakyat pemilih;
9. Penyelenggaraan pemilu akan dapat dilakukan secara lebih efisien pada tiga aspek. Pertama, KPU beserta seluruh jajarannya akan dapat mempersiapkan, merencanakan, melaksanakan, dan mengendalikan pemilu secara lebih efisien. Kedua, biaya penyelenggaraan Pemilu Lokal memang akan lebih efisien karena berubah dari tiga kali pembiayaan menjadi satu kali pembiayaan pemilu. Dan Ketiga, para anggota dan staf Sekretariat Jendral KPU pada tingkat nasional dan daerah akan bekerja sepanjang tahun.

### **Pemerintahan Presidensial yang Efektif**

Setidak-tidaknya terdapat dua indikator pemerintahan presidensial yang efektif:

1. Kebijakan publik (melalui berbagai produk legislasi dan anggaran) yang dibuat sesuai dengan aspirasi rakyat; dan
2. Kebijakan publik yang sesuai dengan kehendak rakyat tersebut dapat diimplementasikan menjadi kenyataan sehingga hasilnya dapat dirasakan oleh rakyat.

Setidak-tidaknya delapan faktor perlu dijamin agar pemerintahan presidensial dapat diselenggarakan secara efektif.

1. Presiden mendapat legitimasi dari rakyat.
2. Presiden memiliki kewenangan legislasi dan anggaran yang seimbang dengan DPR.
3. Presiden memiliki kepemimpinan politik dan kepemimpinan administrasi yang efektif.
4. Presiden mendapatkan dukungan solid dari mayoritas anggota DPR.
5. Presiden dibantu oleh *political appointees* yang kompeten dalam jumlah yang memadai.
6. Oposisi yang efektif: mitra yang mampu mengimbangi pemerintah dalam proses legislasi dan anggaran.

7. Birokrasi yang efisien dan professional dalam melaksanakan apa yang diputuskan dan diarahkan oleh *elected official* dan *political appointees*.
8. Transparansi dan akuntabilitas (baik akuntabilitas politik secara horizontal ataupun vertikal maupun akuntabilitas hukum) dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Dari kedelapan faktor ini, hanya faktor pertama dan kedua yang sudah dijamin oleh UUD 1945. Keenam faktor lainnya masih harus diwujudkan. Akan tetapi dari keenam faktor ini tidak semua dapat diciptakan melalui disain sistem pemilihan umum. Faktor ketiga, keempat, kelima dan keenam mungkin dapat difasilitasi pembentukannya melalui disain sistem pemilihan umum yang tepat. Faktor ketujuh dan kedelapan harus diwujudkan dengan program tersendiri.

Kepemimpinan Politik adalah kemampuan meyakinkan dan menggalang dukungan dari semua pemangku kepentingan kepada rencana kebijakan publik (RUU, RAPBN) yang ditawarkan. Kepemimpinan administrasi merupakan kemampuan meyakinkan dan mengendalikan birokrasi untuk melaksanakan kebijakan publik sesuai dengan yang ditetapkan. Apakah calon presiden memiliki kedua kepemimpinan itu ataukah tidak tergantung pada tiga pihak, yaitu partai politik atau gabungan partai politik (tim seleksi yang dibentuk Pengurus Partai dan pemilihan pendahuluan oleh anggota partai) yang berwenang mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, proses kampanye dan media yang akan menawarkan berbagai alternatif calon presiden, dan para pemilih yang akan menggunakan hak pilihnya untuk memilih presiden berdasarkan informasi yang ditawarkan partai ataupun media massa.

Berbeda dengan bentuk pemerintahan parlementer yang tidak mengalami kesenjangan dukungan parlemen kepada kabinet (karena Menteri Perdana dan anggota kabinet dipilih dari dan oleh mayoritas anggota parlemen), pemerintahan presidensial memisahkan pemegang kekuasaan legislatif dari pemegang kekuasaan eksekutif (anggota DPR tidak boleh merangkap menjadi presiden, wakil presiden atau anggota kabinet) sehingga terdapat kebutuhan presiden untuk mendapatkan dukungan dari DPR. RUU dan RAPBN yang diajukan presiden kepada DPR tidak akan dapat menjadi UU atau APBN bila DPR tidak menyetujui rancangan tersebut. Sebaliknya, RUU hak inisiatif yang diajukan DPR tidak akan pernah menjadi UU bila presiden tidak bersedia membahasnya atau menyetujuinya. Bentuk pemerintahan parlementer tidak akan menimbulkan pemerintahan terbelah tetapi pemerintahan presidensial dapat menimbulkan pemerintahan terbelah (pemerintah dipegang dan dikendalikan oleh Partai atau Gabungan Partai A sedangkan

mayoritas anggota DPR berasal dari Partai atau Gabungan Partai B). Kewenangan pPresiden dalam bidang legislasi dan anggaran memang setara dengan kewenangan yang dimiliki DPR. Akan tetapi presiden dalam pemerintahan presidensial dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu berdasarkan visi, misi dan program pembangunan yang ditawarkan dalam kampanye pemilu. Karena itu terdapat suatu keharusan bagi presiden untuk menjabarkan visi, misi dan program pembangunan itu menjadi UU dan APBN sehingga dapat diimplementasikan menjadi kenyataan sehingga hasilnya dapat dirasakan oleh rakyat. Dukungan DPR terhadap rencana kebijakan yang diajukan presiden merupakan kebutuhan mutlak.

Penyelenggara negara dapat dibedakan menjadi dua, yaitu mereka yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu (*elected officials*), yaitu presiden dan wakil presiden, anggota DPR dan DPD; dan mereka yang diangkat oleh penyelenggara negara hasil pemilu tersebut, seperti menteri, wakil menteri, anggota BPK, hakim agung, dan hakim konstitusi. Setidak-tidaknya dua syarat perlu dipenuhi oleh seseorang untuk dapat menjadi *political appointees* (PA): memiliki keahlian dalam satu atau lebih bidang pemerintahan (syarat keahlian), dan mendukung visi, misi dan program pembangunan yang diajukan oleh presiden dan wakil presiden (syarat ideologik). Syarat lain seperti kepemimpinan, kepercayaan presiden, kemampuan bekerja sama, mewakili satu partai atau lapisan masyarakat tentu juga penting. Akan tetapi kedua syarat tersebut merupakan kebutuhan mutlak sedangkan persyaratan lainnya itu merupakan pelengkap. PA memiliki tiga tugas: menjabarkan visi, misi dan program pembangunan dari presiden terpilih menjadi RUU dan RAPBN untuk kemudian memperjuangkannya menjadi UU dan APBN melalui proses pembahasan di DPR; menjabarkan UU dan APBN itu menjadi Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden untuk kemudian diimplementasikan oleh birokrasi; dan mengarahkan dan mengendalikan birokrasi untuk melaksanakan kebijakan publik itu menjadi kenyataan sehingga hasilnya dapat dirasakan oleh rakyat. Sebagian PA mungkin sudah bergabung dalam Tim Sukses Presiden sejak masa pencalonan. Para PA inilah yang mungkin merumuskan visi, misi dan program pembangunan calon presiden.

Jumlah dan kualitas *political appointees* dalam lembaga eksekutif di Indonesia belum memadai bila dibandingkan dengan Amerika Serikat ataupun Filipina. Di Indonesia terdapat 34 menteri, 2 wakil menteri, Jaksa Agung, Panglima TNI, Kapolri, dan kepala badan (seperti BIN, BPKM). Dalam praktek, kedua fungsi pertama PA lebih banyak dilaksanakan oleh Eselon I dan II setiap birokrasi kementerian. Di Amerika Serikat, Filipina, Argentina, Brazil dan Meksiko,

tidak hanya menteri dan wakil menteri yang menjadi PA tetapi juga Deputy dan Asisten Deputy Menteri yang kalau di Indonesia setara dengan Eselon I dan II Aparat Sipil Negara. Hal ini akan menjadi tantangan tersendiri di Indonesia karena harus menghadapi tembok tinggi dan tebal.

Baik presiden maupun para anggota DPR dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu berdasarkan visi, misi dan program pembangunan yang ditawarkan pada masa kampanye Pemilu. Visi, Misi dan Program Pembangunan dari calon presiden terpilih dapat disimpulkan secara umum sebagai aspirasi dan kehendak rakyat. Demikian pula Visi, Misi dan Program Pembangunan yang ditawarkan oleh partai politik dan/atau calon anggota DPR terpilih juga dapat disimpulkan sebagai aspirasi dan kehendak rakyat. Karena itu agar rancangan kebijakan publik yang diajukan presiden sesuai dengan kehendak rakyat, maka presiden memerlukan dukungan tidak saja dari mayoritas anggota DPR tetapi juga dari oposisi. Koreksi, penajaman dan alternatif lain yang ditawarkan oposisi akan dapat menjamin rencana kebijakan publik yang ditawarkan Presiden menjadi lebih sesuai dengan kehendak rakyat.

Apabila presiden dan DPR dipilih pada hari/tanggal dan TPS yang sama (Pemilu Nasional serentak), maka sejumlah konsekuensi positif akan dapat terjadi. Pertama, apabila proses pembentukan mitra koalisi dimulai dua tahun sebelum Pemilu Nasional, maka setiap P4 akan memiliki waktu yang memadai untuk menjajagi dan memilih mitra koalisi untuk mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden berdasarkan visi, misi dan program pembangunan yang disepakati bersama. Apabila bersepakat mengikuti Pemilu Nasional, maka koalisi ini akan mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang sama dan daftar calon anggota DPR untuk setiap dapil berdasarkan visi, misi dan program pembangunan yang sama. Kedua, apabila pasangan calon presiden dan wakil presiden dari suatu koalisi memenangkan pemilihan umum presiden, maka kemungkinan besar koalisi partai ini juga akan memenangkan mayoritas kursi di DPR. Hal ini terjadi karena kecenderungan perilaku memilih yang menempatkan pilihan calon presiden sebagai penentu pilihan terhadap calon anggota DPR. Setiap pemilih cenderung lebih siap menentukan calon presiden daripada calon anggota DPR tidak hanya karena jumlah pasangan calon presiden dan wakil presiden lebih sedikit (paling banyak lima pasang bila masih menggunakan persentase suara atau jumlah kursi dijadikan persyaratan mengajukan pasangan calon) daripada jumlah calon anggota DPR sehingga lebih mudah diingat tetapi juga karena kampanye setiap pasangan calon presiden dan wakil presiden bersekala nasional dan diliput media secara nasional pula sehingga lebih menarik perhatian

pemilih daripada lingkup kampanye calon anggota DPR. Karena itu ketika datang ke TPS setiap pemilih sudah siap dengan pilihan calon presiden sedangkan pilihan terhadap calon anggota DPR dipengaruhi oleh siapa yang menjadi calon presiden. Kecenderungan perilaku memilih seperti inilah yang disebut sebagai *coattail effect* (pengaruh ekor jas) atau pilihan terhadap calon anggota DPR merupakan hasil pengaruh dari pilihan terhadap calon presiden (pilihan terhadap anggota DPRD merupakan hasil pengaruh pilihan terhadap calon kepalam daerah).<sup>80</sup>

Kalau hal ini terjadi, maka pasangan calon presiden dan wakil presiden akan didukung oleh mayoritas anggota DPR dari koalisi partai tersebut. Sebagai akibat dari konsekuensi pertama, maka presiden terpilih dan mayoritas anggota DPR akan memiliki agenda politik yang sama, yaitu menjabarkan visi, misi dan program pembangunan yang sama menjadi UU dan APBN. Dengan demikian presiden terpilih tidak hanya memiliki mitra koalisi yang mencapai mayoritas di DPR tetapi juga didukung oleh mitra koalisi yang memiliki agenda politik yang sama.

Setelah menyepakati mitra koalisi, setiap partai politik akan mengajukan anggota tim perumus visi, misi dan program pembangunan bangsa. Anggota Tim Perumus ini niscaya berasal dari mereka yang memiliki keahlian dalam satu atau lebih bidang pemerintahan dan yang secara ideologik sejalan partai politik yang mendukung pasangan calon presiden dan wakil presiden. Bila memenangkan Pemilu Presiden, para anggota Tim Perumus inilah yang nantinya akan diangkat menjadi *political appointees*. Presiden sudah barang tentu tidak akan mengalami kesukaran mengarahkan PA seperti ini karena mereka ini tidak saja sudah memahami visi, misi dan program pembangunan yang ditawarkan presiden kepada rakyat melalui kampanye Pemilu tetapi juga sudah mengenal presiden dan wakil presiden terpilih sejak awal pembentukan koalisi. PA seperti ini niscaya tidak akan mengalami kesukaran menjabarkan visi, misi dan program pembangunan menjadi RUU dan RAPBN dan memperjuangkannya menjadi UU dan APBN

---

<sup>80</sup> Fenomena politik coat-tail effect ini sudah teruji di berbagai aras jabatan dan di berbagai negara. Berikut daftar pustaka yang berisi pembuktian coattail effect tersebut. Randall Calvert and John Ferejohn, "Coattail Voting in Recent Presidential Elections," dalam *American Political Science Review*, Volume 77, No. 2 Juni 1983: 407-419; John Farejohn dan Randall Calvert, "Presidential Coat-Tail in Historical Perspective," dalam *American Journal of Political Science*, Volume 28, No. 1 Tahun 1984: 127-146; Shaheen Mozaffar, John R. Scarritt, dan Glen Galaich, "Electoral Institutions, Ethnopolitical Cleavages and Party Systems in Africa's Emerging Democracies," dalam *American Political Science Review*, Volume 97, No. 3 Tahun 2003: 379-390; Matt Golder, "Presidential Coattails and Legislative Fragmentation," dalam *American Political Science Review*, Volume 50, Januari 2006: 34-48; dan Allen Hicken dan Heather Stall, "Presidents and Parties: How Presidential Election Shape Coordination in Legislative Election," dalam *Comparative Political Studies*, Volume 44, No. 7 Juli 2011.

melalui proses pembahasan di DPR. Hal ini tidak saja karena mereka memahami sepenuhnya pola dan arah kebijakan publik yang dikehendaki pasangan presiden dan wakil presiden sebagaimana tergambar dalam visi, misi dan program pembangunan tetapi juga karena mayoritas anggota DPR memiliki agenda yang sama dengan presiden dan para PA tersebut juga sudah pernah atau sering berinteraksi dengan para anggota DPR dari koalisi partai tersebut sejak proses pencalonan berlangsung.

Koalisi partai politik yang kalah dalam Pemilu Presiden akan berperan sebagai oposisi. Akan tetapi perbedaan koalisi partai yang memerintah (yang memenangkan Pemilu Nasional) dari koalisi partai yang menjadi oposisi (yang kalah dalam Pemilu Nasional) bukan menyangkut dendam pribadi atau kepentingan pribadi melainkan menyangkut perbedaan alternatif pola dan arah kebijakan publik (perbedaan ideologik). Perbedaan alternatif kebijakan publik antara koalisi partai yang memerintah dengan koalisi yang menjadi oposisi cenderung “lebih mudah” menemukan titik temu karena sama-sama berorientasi pada aspirasi dan kehendak rakyat daripada perbedaan karena dendam pribadi atau kepentingan pribadi. Yang menjadi tantangan adalah bagaimana mendorong kemunculan perbedaan orientasi partai politik berdasarkan ideologi (baca: alternatif kebijakan publik) ini dalam konteks politik Indonesia dewasa ini yang lebih banyak didikte oleh kepentingan “para dewa” alias Ketua Umum Partai Politik dan orang sekitarnya.

*Coattail effect* juga akan terjadi di daerah bila Pemilu Lokal Konkuren (Pemilihan Kepala Daerah dilakukan bersamaan dengan pemilihan anggota DPRD) dilaksanakan.

### **Penyederhanaan Jumlah Partai Politik**

Apabila pilihan pemilih untuk calon anggota DPR dipengaruhi oleh pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dipilih (*coattail effect*) itu benar, maka partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang kurang baik di mata pemilih (“kurang laku dijual”) cenderung akan mendapatkan suara dalam jumlah yang kecil. Apabila ambang-batas perwakilan sebesar 3.5% masih diberlakukan, maka kemungkinan besar partai atau gabungan partai politik tersebut tidak akan mampu melewati ambang batas perwakilan tersebut. Karena itu, konsekuensi kedua Pemilu Nasional Konkuren adalah penyederhanaan jumlah partai politik.

Belajar dari pengalaman Pemilu Anggota DPR Tahun 2014 yang ternyata tidak mampu mengurangi jumlah partai politik di DPR melainkan justru menambah jumlah partai dari 9 menjadi 10 partai di DPR, maka ambang batas perwakilan saja tidak cukup mampu menyederhanakan jumlah partai politik di DPR. Diperlukan sejumlah desain sistem pemilihan umum lainnya yang juga bertujuan yang sama, yaitu menyederhanakan jumlah partai politik di DPR. Setidak-tidaknya terdapat dua desain sistem pemilihan umum lainnya yang perlu diadopsi selain Pemilu Nasional Konkuren. Desain sistem pemilihan umum yang paling efektif mengurangi jumlah partai politik adalah besaran daerah pemilihan. Makin kecil besaran dapil, makin sukar bagi partai politik untuk mendapatkan kursi. Karena itu, tujuan penyederhanaan jumlah partai politik tersebut perlu dicapai tidak saja dengan Pemilu Nasional Konkuren tetapi juga besaran dapil yang diperkecil. Apabila besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) anggota DPR diturunkan dari tingkat sedang (3-10 kursi) sekarang ini menjadi tingkat kecil (3-6 kursi), maka jumlah partai politik yang mampu memenuhi ambang batas perwakilan niscaya akan berkurang dari jumlah sekarang.

Desain sistem pemilihan umum lainnya yang perlu diadopsi untuk menjamin penyederhanaan jumlah partai politik di DPR adalah pola pencalonan menggunakan daftar calon partai (*party list*), model pemberian suara kepada partai, formula pemilihan proporsional metode divisor Sainte-Lague dan penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut calon dalam daftar partai. Desain sistem pemilihan umum seperti ini juga akan memiliki konsekuensi bagi penciptaan disiplin para kader terhadap kebijakan partai politik.

Pemerintahan presidensial akan berlangsung efektif apabila tidak disertai sistem kepartaian pluralisme ekstrim melainkan ditopang oleh sistem kepartaian pluralism sederhana, atau sistem kepartaian pluralisme moderat untuk konteks Indonesia. Apabila desain sistem pemilihan umum tersebut berhasil menyederhanakan jumlah partai politik, maka sistem kepartaian yang akan muncul adalah pluralism moderat. Sistem kepartaian pluralism moderat ditandai oleh dua karakteristik: jumlah kemungkinan pihak yang dapat membentuk pemerintahan terdiri atas dua kutub (dua koalisi), dan jarak ideologi antar kutub partai tidak terlalu jauh sehingga keduanya masih mampu mencapai kesepakatan. Dari segi jumlah, desain sistem pemilihan umum sebagaimana dikemukakan di atas diperkirakan mencapai antara 5 sampai dengan 6 partai politik. Untuk konteks Indonesia jarak ideologi ini tidak akan terlalu jauh tidak saja karena Pancasila sebagai dasar negara tetapi juga karena partai politik yang ada di DPR

sekarang ini secara formal (baca: AD/ART) berideologi nasionalisme dari berbagai varian dan Islam dari berbagai varian. Ideologi Nasionalisme dan Islam di Indonesia bukanlah ideologi yang berlawanan tidak saja karena Islam merupakan salah satu faktor pemersatu Bangsa Indonesia (partai Islam juga beraliran Kebangsaan) tetapi juga karena sebagian besar pemimpin partai nasionalis juga beragama Islam. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) bukan partai agama melainkan partai yang berbasis sosial NU. Partai Amanat Nasional (PAN) bukanlah partai agama melainkan partai yang berbasis sosial Muhammadiyah. Sebaliknya, sebagian pemimpin partai nasionalis merupakan alumni HMI dan PMII.

### **Sinerji Pemerintahan Nasional dengan Pemerintahan Daerah**

Apabila Pemilu Nasional Konkuren diselenggarakan terpisah dalam selang waktu 30 bulan (dua setengah tahun) dari Pemilu Lokal Konkuren, maka sinerji pemerintahan nasional dengan pemerintahan daerah dalam rangka Negara Kesatuan akan dapat diciptakan. Sinerji yang dimaksud terjadi pada dua aras: mitra koalisi partai pada tingkat nasional cenderung sama dengan mitra koalisi partai pada tingkat daerah, dan visi, misi dan program pembangunan Bangsa pada tingkat daerah akan cenderung sama atau merupakan penjabaran dari visi, misi dan program pembangunan Bangsa. Sinerji ini dapat terjadi karena beberapa hal. Pertama, baik Pemilu Nasional Konkuren maupun Pemilu Lokal Konkuren dipersiapkan secara seksama sekitar satu sampai dua tahun sebelum Pemilu. Sebagaimana dikemukakan di atas, setiap partai akan berupaya menjajagi dan mencari partai politik menjadi mitra koalisi (gabungan partai politik) berdasarkan kedekatan ideologik (visi, misi dan program pembangunan Bangsa) dan berdasarkan persamaan atau kedekatan kriteria pasangan calon presiden dan wakil presiden. Apabila koalisi atau gabungan partai politik pada tingkat nasional terbentuk, maka agenda politik yang menjadi materi kampanye Pemilu Nasional Konkuren akan sama (yaitu visi, misi dan program pembangunan Bangsa yang disepakati bersama) baik untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden maupun untuk Pemilu Anggota DPR. Dan kedua, Pemilu Nasional Konkuren diselenggarakan lebih dahulu (selang waktu 30 bulan) daripada Pemilu Lokal Konkuren sehingga apa yang sudah disepakati bersama pada tingkat nasional tersebut akan dapat dilaksanakan di daerah pada waktu Pemilu Lokal Konkuren.

Sinerji pemerintahan nasional dengan pemerintahan daerah akan dapat terjadi apabila setiap partai politik melaksanakan dua fungsi utama partai politik dalam demokrasi perwakilan. Pertama, partai politik menyiapkan calon pemimpin dan menawarkan para calon pemimpin itu kepada rakyat pada masa kampanye pemilu. Untuk fungsi ini, partai politik melakukan rekrutmen warga negara menjadi anggota partai, melakukan kaderisasi secara sistematis terhadap anggota, dan menominasikan kader menjadi calon anggota DPR, DPRD, presiden, wakil presiden, kepala daerah dan wakil kepala daerah pada Pemilu. Dan fungsi kedua, menyiapkan rancangan kebijakan publik (yang menggambarkan pola dan arah kebijakan publik) dan menawarkannya kepada rakyat pada masa kampanye pemilu. Untuk fungsi ini, partai politik harus mendengarkan dan merumuskan aspirasi konstituen (representasi politik), dan menjabarkan ideologi partai politik menjadi pola dan arah kebijakan publik dalam berbagai bidang berdasarkan aspirasi konstituen tersebut.

Sebaliknya, apabila partai politik lebih berorientasi pragmatis baik dalam wujud “mencari dan mempertahankan kekuasaan” yang terlepas dari fungsi menyiapkan calon pemimpin dan dalam wujud rente politik (mencari *fee* dari setiap alokasi anggaran atau proyek), maka Pemilu Nasional Konkuren yang terpisah dari Pemilu Lokal Konkuren tidak akan dapat menciptakan sinerji pemerintahan.

### **Isu Nasional dan Isu Lokal**

Susunan Negara Republik Indonesia adalah Kesatuan yang menjamin otonomi seluas-luasnya kepada provinsi, kabupaten dan kota. Sesuai dengan Negara Kesatuan, daerah otonom dibentuk oleh pemerintah nasional dan bertanggungjawab kepada pemerintah nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Nasional, Daerah Otonom Provinsi dan Daerah Otonom Kabupaten/Kota diatur dengan Undang-Undang. Sebagai contoh, urusan pemerintahan dalam bidang pendidikan misalnya ditetapkan pembagian urusan sebagai berikut: standar kompetensi lulusan pendidikan dasar dan menengah, standar pelayanan minimal, dan pendidikan tinggi, dan kurikulum inti ditangani oleh Pemerintah Nasional sedangkan pendidikan dasar dan kurikulum lokal ditangani oleh kabupaten/kota dan pendidikan menengah (termasuk kejuruan) dan kurikulum lokal ditangani oleh provinsi. Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota

dijabarkan secara rinci sebagai lampiran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Ketika Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota diselenggarakan bersamaan, maka baik isu kampanye maupun pemberitaan media massa didominasi oleh isu nasional. Karena Pemilu Legislatif diselenggarakan secara serentak, maka tidak ada kebutuhan bagi para calon anggota DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota tidak hanya menguasai secara rinci urusan pemerintahan yang menjadi lingkungan kewenangan DPRD tetapi juga melakukan kampanye dengan membawa isu lokal. Bahkan dalam sejumlah calon kepala daerah tidak memahami pembagian urusan pemerintahan. Seorang calon gubernur dalam suatu kampanye Pemilu kepala daerah berjanji kepada para pemilih akan menghapuskan semua pungutan sekolah dari Sekolah Dasar sampai dengan SMU dan Kejuruan. Sang calon gubernur tampaknya tidak paham bahwa pendidikan dasar dan menengah berdasarkan PP Nomor 38 Tahun 2008 merupakan urusan daerah otonom kabupaten/kota.

Dengan pemisahan Pemilu Nasional Konkuren dari Pemilu Lokal Konkuren selang waktu 30 bulan, maka isu kampanye pada masing-masing jenis pemilu akan terfokus. Isu kampanye pada Pemilu Nasional Konkuren akan terfokus pada isu urusan pemerintahan nasional, sedangkan isu kampanye pada Pemilu Lokal Konkuren akan terfokus pada isu urusan pemerintahan lokal baik provinsi maupun kabupaten/kota. Dengan pemisahan seperti ini, setiap partai politik dan para calon akan dituntut menawarkan materi kampanye sesuai dengan lingkup tugas masing-masing. Visi, misi dan program pembangunan daerah yang disusun mitra koalisi partai (gabungan partai politik) tingkat lokal selain merupakan penjabaran visi, misi dan program pembangunan bangsa yang disusun oleh mitra koalisi partai tingkat nasional juga merupakan perumusan pola dan arah kebijakan publik dalam bidang urusan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Sebaliknya, para pemilih juga akan dibiasakan untuk memperhatikan materi kampanye partai dan calon dari segi urusan pemerintahan yang menjadi yurisdiksinya. Dengan demikian, pemilih akan dihadapkan pada isu urusan pemerintahan nasional pada Pemilu Nasional dan isu urusan pemerintahan daerah pada Pemilu Lokal.

### **Kedaulatan Pemilih**

Pemilu Nasional Konkuren yang terpisah selang waktu 30 bulan dari Pemilu Lokal Konkuren akan menjamin sekurang-kurangnya dua kali akses bagi rakyat untuk menyatakan kedaulatannya

sebagai pemilih. Dua hal perlu dijelaskan dari pernyataan ini. Pertama, mengapa Pemilu Nasional Konkuren terpisah selang waktu 30 bulan dari Pemilu Lokal Konkuren. Apabila Pemilu Lokal Konkuren diselenggarakan setelah penyelenggara negara hasil Pemilu Nasional Konkuren bekerja sekurang-kurangnya selama dua tahun, maka para pemilih sudah dapat menilai kinerja penyelenggara negara hasil Pemilu Nasional. Apakah pola dan arah kebijakan publik yang dijanjikan pada Pemilu Nasional sudah dilaksanakan atau tidak.

Dan kedua, dua kali akses bagi rakyat menyatakan kedaulatan sebagai pemilih, yaitu pada Pemilu Lokal Konkuren dan pada Pemilu Nasional Konkuren. Pada Pemilu Lokal Konkuren, para pemilih akan memberikan suara tidak hanya berdasarkan penilaian atas kinerja partai dan calon pada Pemilu Lokal tetapi juga berdasarkan hasil penilaian mereka terhadap kinerja penyelenggara negara hasil Pemilu Nasional dari partai politik yang sama.<sup>81</sup> Pada Pemilu Nasional Konkuren, para pemilih akan memberikan suara tidak hanya berdasarkan penilaian atas kinerja partai dan calon pada Pemilu Nasional tetapi juga berdasarkan hasil penilaian mereka terhadap kinerja penyelenggara negara hasil Pemilu Lokal dari partai politik yang sama. Dalam lima tahun seorang pemilih dengan efektif dapat menyatakan hasil penilaiannya terhadap kinerja partai politik atau calon berdasarkan prinsip *stick and carrot* atau *punishment and reward*: memilih lagi partai atau calon tersebut bila kinerja sesuai dengan yang dijanjikan (*reward*), dan meninggalkan partai atau calon tersebut bila kinerjanya tidak sesuai dengan yang dijanjikan (*punishment*).

Konsekuensi ini akan semakin menjadi nyata apabila dilakukan serangkaian pendidikan pemilih yang pada dasarnya membangkitkan kesadaran pemilih akan peluang menyatakan kedaulatan tersebut.

### **Akuntabilitas Partai Politik**

Karena pemilihan umum diselenggarakan dua kali dalam lima tahun, yaitu Pemilu Nasional Konkuren dan Pemilu Lokal Konkuren, maka kinerja dan penampilan partai politik menjadi objek evaluasi para pemilih setidaknya-tidaknya setiap 30 bulan sekali. Pada setiap Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal para pemilih tidak hanya menuntut akuntabilitas partai beserta para kadernya

---

<sup>81</sup> Ketika Tony Blair menjadi Menteri Perdana Inggris untuk periode ketiga, Partai Buruh mengalami kekalahan telak pada Pemilu Lokal. Tony Blair kemudian mengumpulkan para pemimpin partai tingkat lokal dan nasional untuk mengevaluasi penyebab kekalahan tersebut. Rupanya pemilih Inggris kecewa pada kinerja Partai Buruh pada tingkat nasional. Salah satu solusi yang ditempuh oleh Tony Blair sebagai Ketua Partai Buruh adalah mengundurkan diri sebagai Ketua Partai dan Menteri Perdana.

tetapi juga menyatakan hasil penilaian atas akuntabilitas partai politik: meninggalkan suatu partai politik bila kinerja partai jauh dari apa yang dijanjikan, atau, memilih kembali suatu partai bila kinerja partai dianggap sesuai dengan apa yang dijanjikan dalam kampanye pemilu. Hasil penilaian pemilih atas akuntabilitas partai dinyatakan dalam bentuk keputusan: *punishment (stick) atau reward (carrot)*! Inilah yang disebut sebagai akuntabilitas dalam arti sempit. Hanya satu yang ditakuti partai politik peserta pemilu: ditinggalkan pemilih dalam pemilu. Pemilu Nasional Konkuren yang terpisah selang waktu 30 bulan dari Pemilu Lokal Konkuren menciptakan dua kali kesempatan kepada pemilih untuk mengambil keputusan tersebut. Karena partai politik secara terus menerus berada dalam radar pengamatan pemilih, maka partai politik dituntut memperhatikan secara seksama aspirasi konstituen.

### **Perilaku Memilih**

Perilaku memilih diperkirakan akan lebih rasional bila Pemilu Nasional Konkuren diselenggarakan terpisah selang waktu 30 bulan dari Pemilu Lokal Konkuren setidaknya karena tiga alasan. Pertama, pasangan calon dan partai yang harus dipertimbangkan dan dipilih akan terpisah untuk tingkat nasional dan tingkat lokal. Dengan demikian para pemilih akan dapat membuat pilihan cerdas dengan membandingkan sejumlah pasangan calon dan partai dengan daftar calonnya pada tingkat yang sama, baik pada Pemilu Nasional maupun pada Pemilu Lokal.

Kedua, isu kebijakan publik yang ditawarkan juga memisahkan isu nasional dari isu lokal. Dengan demikian tidak saja isu yang dipertimbangkan pemilih tidak campur aduk tetapi juga para pemilih dapat membandingkan isu kebijakan publik tingkat yang sama baik pada Pemilu Nasional maupun pada Pemilu Lokal. Ketiga, pemilih tidak hanya memiliki sekurang-kurangnya dua kesempatan untuk menyatakan kedaulatan tetapi juga dapat menuntut akuntabilitas partai secara efektif. Dengan demikian, pilihan cerdas pemilih akan memiliki dampak yang jelas.

### **Stabilitas Pemerintahan**

Pemerintahan parlementer dipandang lebih stabil daripada pemerintahan presidensial karena tuntutan perubahan dari masyarakat, baik berupa sirkulasi elit maupun perubahan dalam pola dan arah kebijakan publik lebih dapat diakomodasi oleh pemerintahan parlementer. Hal ini tidak saja karena kabinet parlementer dapat diganti setiap saat tanpa adanya pelanggaran hukum berat

tetapi juga karena perdebatan mingguan di parlemen (kabinet menjelaskan kebijakan yang dijalankan atau menjawab pertanyaan oposisi) merupakan forum akuntabilitas politik secara horizontal. Tuntutan perubahan tersebut dapat diakomodasi melalui pergantian kabinet dan forum akuntabilitas politik tersebut. Pemerintahan presidensial dipandang tidak memiliki mekanisme untuk mengakomodasi tuntutan perubahan pada masa jabatannya. Presiden memang dapat diganti pada masa jabatannya tetapi relatif sangat sukar karena harus memenuhi syarat hukum (hanya apabila terbukti melanggar hukum) dan prosedur politik (hanya apabila disetujui oleh MPR) sekaligus. DPR memang memiliki fungsi pengawasan tetapi bukan mengawasi kinerja anggota kabinet yang sepenuhnya bertanggung jawab kepada presiden melainkan mengawasi pelaksanaan undang-undang oleh pemerintah.

Akan tetapi Pemilu Nasional Konkuren yang diselenggarakan terpisah selang waktu 30 bulan dari Pemilu Lokal Konkuren akan dapat menjadi mekanisme untuk mengakomodasi tuntutan perubahan dari masyarakat pada masa jabatan presiden. Tuntutan perubahan berupa sirkulasi elit dan perubahan pola dan arah kebijakan publik dapat disalurkan pada Pemilu Lokal Konkuren dan pada Pemilu Nasional Konkuren. Dengan demikian akomodasi terhadap tuntutan perubahan tidak harus menunggu sampai akhir masa jabatan melainkan dapat dilakukan dua kali dalam lima tahun. Akomodasi terhadap tuntutan perubahan ini dapat dilakukan oleh pemerintah nasional dan oposisi. Apabila pemerintah tingkat nasional memandang perlu mengakomodasi perubahan, maka koalisi partai politik yang memegang kekuasaan tingkat nasional dapat mengakomodasi tuntutan perubahan tersebut melalui pengajuan calon kepala daerah dan calon anggota DPRD dan melalui visi, misi dan program pembangunan daerah (pola dan arah kebijakan publik daerah) pada Pemilu Lokal Konkuren. Sebaliknya, koalisi partai yang menjadi oposisi juga dapat mengakomodasi tuntutan perubahan melalui pengajuan calon kepala daerah dan calon anggota DPRD dan melalui visi, misi dan program pembangunan daerah pada Pemilu Lokal Konkuren. Upaya akomodasi terhadap tuntutan perubahan dari siapakah yang akan berlaku tergantung pada penilaian pemilih.

### **Penyelenggaraan Pemilu yang Lebih Efisien**

Apabila Pemilu Nasional Konkuren diselenggarakan terpisah selang waktu 2,5 atau (30 bulan) dari Pemilu Lokal Konkuren, maka efisiensi akan dapat tercipta pada tiga hal. Pertama, perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian proses penyelenggaraan tahapan pemilu akan dapat

dilakukan secara efisien tidak hanya karena Pemilu Nasional dipisahkan dari Pemilu Lokal tetapi juga karena hasil evaluasi atas kelemahan pada penyelenggaraan Pemilu Nasional dapat digunakan untuk memperbaiki penyelenggaraan Pemilu Lokal. Demikian pula sebaliknya. Kedua, biaya penyelenggaraan pemilu, khususnya honorarium panitia pelaksana lokal akan dapat dihemat secara signifikan. Penghematan dapat dilakukan secara signifikan karena dua hal. Pertama, karena jumlah petugas KPPS, PPS dan PPK seluruh Indonesia mencapai lebih dari 4 juta orang. Dan kedua, karena honorarium petugas sebelum Pemilu Nasional dipisahkan dari Pemilu Lokal dibayar untuk tiga kali Pemilu (Pemilu Anggota DPRD, Pemilu Bupati atau Wali Kota, dan Pemilu Gubernur) dan akan menjadi satu kali Pemilu (Pemilu Lokal) setelah Pemilu Nasional dipisahkan dari Pemilu Lokal.

Dan efisiensi ketiga dapat dilakukan pada pendayagunaan personel secara penuh selama lima tahun baik anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota maupun staf Sekretariat Jendral KPU tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Sebelum Pemilu Nasional dipisahkan dari Pemilu Lokal, baik anggota maupun staf Sekretariat Jendral KPU hanya bekerja efektif tiga tahun dari lima tahun masa kerja. Dengan pemisahan Pemilu Nasional dari Pemilu Lokal, maka anggota dan staf Sekretariat Jendral KPU akan bekerja sepanjang tahun.

Pemilu Lokal Konkuren juga akan menimbulkan kesembilan dampak atau konsekuensi tersebut dengan sejumlah pengecualian. Salah satu pengecualian yang dimaksud adalah di daerah tidak tersedia jabatan politik yang diangkat (*political appointee*).

### **Sistem Pemilu Anggota DPR dan DPRD**

Kesembilan konsekuensi Pemisahan waktu penyelenggaraan Pemilu Nasional Konkuren dari Pemilu Lokal Konkuren selang waktu 2,5 tahun (30 bulan) sebagaimana dikemukakan di atas akan lebih dapat terwujud apabila mengadopsi sistem pemilihan umum anggota DPR dan DPRD berikut ini. Pertama, besaran daerah pemilihan diturunkan dari kategori sedang (3-10 kursi untuk DPR dan 3-12 kursi untuk DPRD) sekarang ini menjadi kategori kecil (3-6 kursi). Besaran dapil seperti ini tidak saja akan menyebabkan kompetisi yang semakin ketat antar partai politik dalam menarik kepercayaan pemilih (sehingga akuntabilitas partai kepada konstituen juga akan meningkat) tetapi juga akan mengurangi jumlah partai politik. Bahkan besaran dapil merupakan desain sistem pemilihan umum yang paling efektif dalam menciptakan sistem kepartaian.

Besaran dapil kategori kecil itu akan mampu menciptakan Sistem Kepartaian Pluralisme Moderat. Sistem kepartaian seperti ini akan dapat menopang pemerintahan presidensial yang efektif. Kedua, daftar calon anggota DPR dan DPRD dipilih oleh anggota partai politik melalui mekanisme pemilihan pendahuluan berdasarkan daftar nama calon yang dipersiapkan oleh Partai, dan pola pencalonan mengikuti daftar calon yang ditetapkan partai politik (*party list*). Dengan demikian daftar calon tidak hanya dipersiapkan oleh partai tetapi juga dipilih oleh anggota partai. Pola pencalonan yang menggunakan daftar calon yang dipersiapkan oleh partai (*party list*) akan lebih mampu menciptakan disiplin partai (setiap kader menaati kebijakan partai yang dirumuskan dan diputuskan secara demokratis) daripada pola pencalonan daftar calon terbuka. Disiplin partai akan sangat membantu koehsi koalisi partai dan pada gilirannya akan memperkuat pemerintahan presidensial.

Ketiga, pemilih memberikan suara kepada satu partai politik sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD. Hal ini tidak hanya akan memperkuat institusi partai, tetapi juga akan memperkuat koalisi. Keempat, formula pemilihan proporsional dengan metode divisor Sainte-Lague, dan penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut calon. Formula Proporsional dengan metode divisor Sainte Lague lebih adil dalam membagi kursi kepada partai karena formula ini tidak berpihak kepada partai kecil dan menengah seperti metode kuota Hare dan juga tidak berpihak kepada partai besar seperti metode divisor D'Hondt melainkan memperlakukan setiap partai secara setara. Penetapan calon terpilih berdasarkan nomor urut calon tidak saja akan memperkuat institusi partai tetapi juga ketaatan kader terhadap kebijakan partai.

Dan kelima, ambang batas perwakilan sebesar 3.5% sekarang ini perlu juga diberlakukan pada DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tetapi dihitung pada masing-masing lembaga perwakilan rakyat. Konkritnya, ambang batas perwakilan sebesar 3.5% untuk DPR, sebesar 3.5% untuk DPRD Provinsi, dan sebesar 3.5% untuk DPRD Kabupaten/Kota. Berdasarkan pengalaman Pemilu 2014, ambang batas saja ternyata tidak mampu mengurangi jumlah partai politik di DPR sehingga perlu diperkuat dengan desain sistem pemilihan umum lainnya, seperti menurunkan besaran dapil dan Pemilu Nasional Konkuren dan Pemilu Lokal Konkuren.

## 5. RANCANG BANGUN PEMILU SERENTAK NASIONAL

---

### SISTEM PEMILIHAN PEMILU NASIONAL SERENTAK

#### Ruang Lingkup

Ruang lingkup Sistem pemilihan ini mengatur tata cara pemilu serentak nasional yang terdiri atas mekanisme dan tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dan tata cara pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); serta tata cara pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Daerah. Sementara itu, tata cara pemilu serentak lokal tidak menjadi bagian pada ruang lingkup sistem pemilihan pemilu serentak nasional ini.

#### Sistem Pemilihan

Sistem pemilihan ini mengatur tata cara bagaimana calon presiden/wakil presiden, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dipilih oleh rakyat secara langsung.

Dari segi sistem pemilihannya, untuk memilih calon presiden/wakil presiden tidak mengalami perubahan sistem. Sistem pemilihan yang digunakan dalam memilih presiden dan wakil presiden adalah sistem *plurality* bukan *majority* atau 50% + 1, sebagaimana diatur pada UUD 1945. Sementara itu, sistem pemilihan yang digunakan untuk memilih anggota DPD adalah sistem distrik berwakil banyak. Sistem distrik berwakil banyak adalah sebuah sistem pemilihan yang digunakan untuk memilih anggota DPD, di mana para pemenangnya didasarkan atas urutan suara terbanyak di suatu daerah pemilihan yang telah ditentukan.

Sedangkan untuk sistem pemilihan calon anggota DPR, secara teori dikenal dua rumpun besar sistem pemilihan yaitu sistem proporsional dan sistem mayoritarian. Dari dua rumpun besar itu di beberapa negara dikembangkan sistem campuran (*mixed system*) yang menggunakan mekanisme kedua sistem (proporsional dan mayoritarian) bekerja secara bersamaan. Dalam konteks pemilu serentak pada hakikatnya pilihan tersebut menghendaki agar ada efek penyelenggaraan pemilu yang diserentakkan waktu pelaksanaannya yang disebut sebagai *presidential coattail* dan kecerdasan berpolitik (*political efficacy*) bahwa pilihan terhadap calon presiden/wakil presiden akan berdampak pada pilihan terhadap partai politiknya atau calon-calon anggota DPR yang dicalonkan oleh partai politik.

Pilihan untuk mendorong agar ada pengaruh *presidential coattail* dan *political efficacy*, antara lain dapat dipengaruhi oleh apakah pilihan calon presiden/wakil presiden dengan anggota DPR/partai—dalam satu kertas suara atau pada kertas suara yang berbeda. Meski ada alasan-alasan mandat yang berbeda dari keduanya sehingga tidak mungkin bisa disatukan, namun beberapa negara tetap saja menyatukan proses pemilihan dalam satu kertas suara. Alasannya selain karena faktor efisiensi, juga dalam konteks pemilu serentak diyakini dapat memperbesar efek pilihan terhadap calon presiden/wakil presiden terhadap partai/calon anggota DPR manakala satu kertas suara ketimbang beda kertas suara.

Walau demikian, perlu penghitungan secara teknis penyelenggaraan, sistem pemilu manakah yang paling mudah untuk proses tersebut. Selain alasan teknis penyelenggaraan, pilihan terhadap sistem pemilu yang digunakan juga perlu disesuaikan dengan tujuan penggunaannya, khususnya upaya untuk mendorong multipartai sederhana (moderat) dapat diwujudkan.

Terhadap kebutuhan tersebut, ada beberapa pilihan kombinasi pilihan sistem dengan teknis penyelenggaraannya sebagai cara memperoleh efek yang diharapkan.. Pertama, tetap mempertahankan sistem proporsional terbuka (PR terbuka) untuk memilih anggota DPR. Keuntungan menggunakan PR terbuka, antara lain dapat mengurangi oligarkhi partai dalam proses rekrutmen dan pencalonan anggota DPR dan pemilih dapat langsung memberikan suaranya kepada wakil yang dituju. Akan tetapi kekurangannya, partai politik memang kehilangan kontrol terhadap calon-calon wakil rakyatnya, maraknya penggunaan politik uang dalam mencari dukungan, terjadinya kompetisi intra partai dan antar partai yang tidak sehat dan terjadinya pencurian suara antarkandidat. Secara teknis pemilihan, pemilih diberi dua peluang memilih partai dan/atau memilih calon daftar terbuka. Dalam praktik pelaksanaan pemilu pemilih seringkali mengalami kebingungan untuk menentukan calon mana yang ingin dipilih karena begitu banyak calon yang harus mereka pilih. Acapkali banyak pemilih yang tidak memiliki preferensi sehingga akhirnya memilih partai politik ketimbang memilih calon daftar terbuka.

Dalam pemilu serentak, apabila sistem pemilihan anggota DPR-nya menggunakan sistem proporsional terbuka, secara teknis sangat sulit untuk menyatukan dalam satu kertas suara antara calon presiden/wakil presiden dengan calon daftar terbuka dan partai politik. Kertas suaranya akan sangat lebar. Konsekuensinya kalau sistem PR terbuka yang digunakan maka tetap akan ada 3 kotak dalam penyelenggaraan pemilu serentak, kotak 1 untuk memilih calon presiden/wakil

presiden; kotak 2 untuk memilih anggota DPR/partai politik; dan kotak 3 untuk memilih anggota DPD.

Pilihan kedua adalah dengan menggunakan proporsional tertutup. Memang bisa dianggap sebagai “kemunduran,” atau perubahan yang tidak ideal. Akan tetapi tidak pernah ada satu evaluasi dengan penerapan sistem PR terbuka, seberapa banyak perbandingan pemilih memilih partai atau daftar orang. Secara sekilas hasil pilihan pemilih di setiap TPS cenderung menunjukkan masih besarnya pilihan pemilih kepada partai ketimbang kepada daftar calon terbuka. Efektifitas penggunaan PR terbuka selain karena kekurangan-kekurangan yang disebut di atas, juga antara lain belum sepenuhnya menjadi pilihan bagi pemilih. Hal itu juga terbuka kandidat yang lolos Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) karena memperoleh suara yang melampaui atau tertinggi, persentasenya juga kecil atau rendah. Kalau PR tertutup yang digunakan dalam pemilu serentak, secara teknis penyelenggaraan dapat lebih efisien dan mendorong pengaruh presidential coattail atau *political efficacy* yang jauh lebih tinggi karena pemilih secara langsung akan dapat membandingkan pilihan calon presiden/wakil presidennya dengan partai politik pengusungnya dalam satu lembar kertas suara. Tidak ada split atau jeda karena letak kotak untuk memilih calon presiden/wakil presiden dengan gambar/lambang partai berdekatan, tingkat kemungkinan *presidential coattail*-nya jauh akan lebih tinggi dibandingkan dengan kertas suara yang terpisah antara kertas suara calon presiden/wakil presiden dengan calon anggota DPR/partai politik.

Pilihan ketiga ialah penyelenggaraan pemilu serentak sekaligus dengan mengubah sistem pemilihan anggota DPR/Partai dari sistem yang berbasis proporsional ke sistem pemilu campuran, khususnya pemilu paralel. Mengapa ke pemilu paralel, karena Pusat Penelitian Politik LIPI telah melakukan beberapa adaptasi dan ujicoba mengenai efektivitas sistem pemilu paralel dalam rangka menghasilkan multipartai moderat. Hasil simulasi atau ujicoba yang telah dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik (P2P-LIPI) berbasis pada data Pemilu 2009 dan 2014 memperlihatkan adanya percepatan dalam menghasilkan komposisi partai politik yang sederhana (moderat) di parlemen tanpa *parliamentary threshold*. Sistem pemilu paralel adalah sebuah sistem di mana anggota DPR sebagian dipilih melalui sistem proporsional (tertutup) dan sebagian lainnya dipilih melalui sistem mayoritarian.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup>Desain yang disusun oleh LIPI menggunakan komposisi PR dan Mayoritarian dengan perbandingan 70:30. Hasil simulasi menunjukkan ada partai pemenang mayoritas minimal di mana simulasi dengan data Pemilu

Dalam konteks teknis penyelenggaraan pemilu serentak presiden dan wakil presiden dengan sistem pemilu paralel, secara teknis lebih memungkinkan dilakukan dengan satu kertas suara ketimbang dengan sistem PR terbuka. Tingkat kemungkinan teknis penyelenggaraanya hampir sama dengan kombinasi pemilu serentak antara sistem *plurality* dengan sistem PR tertutup dan/atau sistem *plurality* dengan sistem pemilu paralel, karena setiap partai hanya mengajukan lambang partai dan 1 nama untuk dipilih pada sistem mayoritarian. Jadi secara teknis lebih mudah menerapkannya ketimbang dengan sistem PR terbuka yang konsekuensinya harus 3 kertas suara, sementara kalau PR tertutup dan Paralel hanya akan ada 2 kertas suara, yaitu 1 kertas suara untuk memilih presiden/wakil presiden dan Partai/Calon Mayoritarian; dan 1 kertas suara untuk memilih calon anggota DPD.

Sedangkan dari segi sistem, keuntungan-keuntungan sistem pemilu paralel di antaranya akan memperbaiki kelemahan yang paling utama dari sistem proporsional yakni menyebarnya hasil pemilu karena multipartai yang dihasilkan adalah multipartai yang terfragmentasi. Dari tiga varian sistem pemilihan tersebut, *position paper* ini merekomendasikan penggunaan sistem pemilihan untuk anggota DPRnya dilakukan perubahan sistem agar tujuan penyederhanaan partai dari multipartai ekstrem ke yang sederhana dapat diwujudkan.

## **DAERAH PEMILIHAN**

### **Pengertian dan cakupan**

*District Magnitude* (besaran daerah pemilihan) selanjutnya disingkat DM adalah jumlah wakil yang akan dipilih dari satu daerah pemilihan. Besaran daerah pemilihan adalah jumlah alokasi kursi buat satu daerah pemilihan, atau dengan kata lain, penetapan jumlah wakil rakyat untuk mewakili sejumlah penduduk/pemilih dalam satu daerah pemilihan.

*“...The magnitude of an electoral district denotes the number of candidates to be elected in the district...”<sup>83</sup> [...Besaran distrik pemilihan menunjukkan jumlah kandidat yang dipilih di distrik tersebut ....]”*

---

2009 partai pemenang pemilunya memperoleh 34 persen kursi di parlemen, sedangkan simulasi dengan data Pemilu 2014 menunjukkan partai pemenang pemilu memperoleh 26 persen kursi di parlemen. Secara desain sudah diuji oleh Pusat Penelitian Politik yang dapat mendorong percepatan terciptanya multipartai moderat di parlemen. Hasil tersebut dapat dilihat pada penelitian Pusat Penelitian Politik, *Adaptasi Sistem Pemilu Paralel Bagi Indonesia*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2014).

<sup>83</sup> Lijphart, “*Pattern of Democracy...*,” hlm. 150.

Oleh karena itu, *district magnitude* adalah suatu konsep yang menjelaskan bukan berapa banyak pemilih tinggal di suatu daerah pemilihan, melainkan berapa banyak wakil yang dicalonkan untuk dipilih di suatu daerah pemilihan. Dengan demikian, *district magnitude* mengacu pada jumlah wakil yang akan dipilih dari suatu daerah pemilihan (*number of representatives elected from the district*). Wakil yang akan dipilih tersebut dapat berjumlah tunggal/satu (*single member constituency*) atau berjumlah banyak (*multi member constituency*).

Atas dasar itu, *district magnitude* dalam sistem pemilihan ini terdiri atas tiga yaitu besaran Daerah Pemilihan Anggota DPR; besaran Daerah Pemilihan Anggota DPD; dan besaran Daerah Pemilihan Presiden/Wakil Presiden. Ketiganya menyesuaikan dengan prinsip-prinsip sistem pemilihan yang dianut. Pada *district magnitude* anggota DPR, sistem pemilihan yang digunakan adalah Sistem Proporsional (terbuka). Karena itu, *district magnitude*-nya menganut prinsip berwakil banyak (*multi member constituency*), bukan berwakil tunggal. Sedangkan untuk memilih anggota DPD, sistem pemilihan yang digunakan adalah sistem majoritarian berwakil banyak yang berbasis di provinsi. Sementara dalam memilih presiden dan wakil presiden, sistem yang digunakan adalah *plurality* (50% + 1) bukan *majority*, dengan *district magnitude* wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam prinsip *single member constituency*.

### **Penataan Besaran Daerah Pemilihan Anggota DPR untuk mendorong multipartai moderat**

Secara teori besaran daerah pemilihan dikelompokkan pada tiga jenis, yaitu besaran antara 10 ke atas; besaran daerah pemilihan yang sedang (antara 6-10 kursi) dan terakhir besaran daerah pemilihan kecil (2-5 kursi).<sup>84</sup> Pilihan besaran daerah pemilihan yang mana yang digunakan terkait dengan tujuan apa yang ingin diperoleh. Manakala ingin memperluas sifat “representativeness” pemilu proporsional, umumnya didorong pada penerapan besaran daerah pemilihan yang luas.

dalam kasus pemilu di Indonesia, pemilu-pemilu di era Orde Baru menganut prinsip ini bahkan daerah pemilihannya adalah provinsi dengan jumlah kursi yang lebih dari 10. Dalam konteks kebutuhan untuk mendorong percepatan lahirnya multipartai yang moderat di parlemen sebagai salah satu bagian dari “persyaratan” untuk efektifitas sistem presidensiil, pilihan awal terhadap

---

<sup>84</sup>Seri Demokrasi Elektoral Buku 4: *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi*, (Jakarta: Kemitraan Parthnership, 2011), hlm. 67.

besaran daerah pemilihan anggota DPR akan sangat menentukan. Atas dasar itu, penataan besaran daerah pemilihan anggota DPR merupakan sebuah keniscayaan.

Penataan besaran daerah pemilihan ini antara lain bertujuan untuk, pertama mendorong terbentuknya multipartai moderat dari hasil pemilu dengan terjadinya perubahan daerah pemilihan dari yang luas ke daerah pemilihan yang relatif sempit. Tujuan kedua adalah agar terjadi kompetisi yang relatif adil antara daerah pemilihan di Jawa dengan daerah pemilihan di luar Jawa, dengan jarak jumlah kursi antara satu daerah pemilihan dengan daerah pemilihan yang lain relatif dekat/mendekati dan jaraknya tidak terlalu ekstrem. Dengan relatif ada kedekatan jumlah kursi di setiap daerah pemilihan tersebut akan terjadi keadilan atau kesetaraan nilai kursi antar daerah pemilihan di Jawa dan daerah pemilihan Luar Jawa.

Perubahan ini perlu dilakukan karena penerapan besaran daerah pemilihan sejak Pemilu 1999, 2004, 2009, dan 2014 cenderung tidak setara dan tidak konsisten. Dalam praktiknya, untuk provinsi tertentu di luar Pulau Jawa seperti Papua Barat, Papua, Maluku, Maluku Utara, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara, Gorontalo, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Kepulauan Bangka Belitung, Bengkulu, Kalimantan Tengah dan Riau, justru berlaku *district magnitude* yang kecil (sama dengan 3 dan beberapa daerah lainnya setara dengan DM antara 3-5). Sedangkan untuk wilayah Pulau Jawa seperti Jawa Timur, DKI Jakarta, Jawa Barat, Banten, Jawa Tengah, DIY, justru berlaku *district magnitude* yang besar, sehingga nilai kursinya lebih rendah ketimbang daerah pemilihan yang kursinya mendekati 3 atau 4.<sup>85</sup>

Secara teoretik, multipartai moderat dapat diperoleh manakala besaran daerah pemilihannya lebih kecil, ketimbang besaran daerah pemilihan lebih longgar (besar). Dengan menerapkan besaran daerah pemilihan 3-6 kursi, dapat diperbandingkan efektivitasnya dalam mengurangi jumlah partai politik yang akan memperoleh kursi. Dengan menggunakan rumus ambang batas (*threshold*) seperti yang digunakan oleh Arend Lijphart dalam menghitung jumlah suara minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan kursi di daerah pemilu dengan rumus  $75\% / (m + 1)$ ,<sup>86</sup> maka diperoleh perbandingan perhitungan sebagai berikut:

---

<sup>85</sup>Untuk hal ini dapat dilihat pada tabel 6 khususnya pembagian jumlah dapil dan jumlah kursi DPR pada Pemilu 2014 yang akan berlangsung pada 9 April 2014.

<sup>86</sup>Dalam mengukur ambang batas (*threshold*) yaitu jumlah suara minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan kursi di suatu daerah pemilihan, tergantung dari metode penghitungan suara yang digunakan. Untuk mengukur *threshold* ada dua rumus yaitu pertama rumus yang dikembangkan oleh Rae, Loose More dan Hanby yang mengukur *threshold* dengan metode quota, Hamilton/Hare/Niemeyer dengan cara kursi pertama (ambang batas atas—upper threshold (T-Upper) =  $\frac{1}{2} M = 100\% / (1+m)$ , sedangkan kursi sisa (T-Lower dengan rumus  $1 / (m + 1) = 100\% / 2M$ . Sementara untuk mengukur *threshold* pada metode divisor/rata-rata tertinggi,

**Tabel 1.** Perbandingan Ambang Batas Besaran Daerah Pemilihan

<b>Besaran Daerah Pemilihan</b>	<b>Rumus Teff: <math>75\% / (m + 1)</math></b>	<b>Hasil</b>
3	$75\% / (3 + 1) = 75\% / 4$	18,75 %
4	$75\% / (4 + 1) = 75\% / 5$	15 %
5	$75\% / (5 + 1) = 75\% / 6$	12,5%
6	$75\% / (6 + 1) = 75\% / 7$	10,7 %
7	$75\% / (7 + 1) = 75\% / 8$	9,4 %
8	$75\% / (8 + 1) = 75\% / 9$	8,3 %
9	$75\% / (9 + 1) = 75\% / 10$	7,5 %
10	$75\% / (10 + 1) = 75\% / 11$	6,8 %

Sumber: Diolah sendiri atas rumus Lijphart mengenai Ambang Batas Tertinggi

Dari tabel di atas memperlihatkan bahwa kalau DM 3-10 seperti yang berlaku pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2014 mendorong kemudahan bagi partai politik untuk memperoleh kursi karena jumlah suara minimal partai untuk memperoleh kursi relatif kecil hanya 6,8%–18,75%. Sedangkan dengan menerapkan DM 3-6 maka jumlah suara kursi minimal partai untuk memperoleh kursi jauh lebih tinggi yaitu antara 10,7% s.d. 18,75%. Perbedaan tersebut secara singkat memperjelas mengapa penerapan DM yang lebih sempit (3-6) akan dapat menyederhanakan partai, sebagaimana telah dijelaskan rumus teori yang dikembangkan oleh Lijphart.

### **Komposisi Kursi DPR PR dan DPR Mayoritarian**

Pembagian kursi DPR antara majoritarain dan proporsional dalam sistem pemilu campuran tergantung pada pilihan politik setiap negara. Tidak ada rumus baku dalam pembagian jumlah kursi DPR yang akan dipilih secara proporsional dan yang akan dipilih secara distrik.

Pada desain Sistem Pemilu Paralel ini, pembagian kursi DPR Proporsilan (DPR PR) dan DPR Majoritarian ditentukan secara argumentatif, ditentukan dengan perbandingan 70:30, di mana kursi proporsional berjumlah 70 persen dan kursi majoritarian berjumlah 30

---

Arend Lijphart membuat rumus Ambang Batas Efektif (Teff) dengan rumus:  $75\% / (m + 1)$ . Karena dalam naskah ini konversi suara partai menjadi kursi menggunakan penghitungan dengan metode divisor, maka dalam menentukan berapa jumlah suara minimal partai politik untuk memperoleh kursi penghitungannya menggunakan rumus dari Lijphart.

persen dari seluruh jumlah kursi DPR sebanyak 560 kursi.<sup>87</sup> Atas dasar komposisi kursi DPR PR dan DPR Majoritarian tersebut, diperoleh angka bahwa kursi DPR PR sebanyak 392 kursi dan kursi DPR Majoritarian sebanyak 168 kursi.

**Tabel. 2.1.**Komposisi Kursi DPR (Proporsional dan Distrik)

Jumlah Kursi DPR	Komposisi Transisi Tahap Pertama 70:30	
	Kursi dipilih melalui Proporsional	Kursi dipilih melalui Distrik
560	<b>392</b>	<b>168</b>

### **Kesetaraan Nilai Kursi: Jumlah dan Distribusi Kursi DPR ke Provinsi**

Salah satu prinsip pemilihan umum yang demokratis adalah *equality* atau kesetaraan. Maksudnya kesetaraan suara yang biasa diungkapkan dengan istilah *OPOVOV: one person, one vote, one value*. Prinsip ini menegaskan bahwa nilai suara yang dimiliki setiap pemilih adalah sama dalam satu pemilihan. Dalam perspektif hak warga negara, kesetaraan suara adalah perwujudan asas persamaan kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan. UUD 1945 mengakui bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Prinsip kesetaraan ini secara konsisten harus diterapkan dalam beberapa hal, yakni: pertama, dalam melakukan penyebaran jumlah dan distribusi kursi DPR ke setiap provinsi; dan kedua, pada saat melakukan konversi suara partai menjadi kursi.<sup>88</sup> Dengan adanya prinsip kesetaraan tersebut, maka pemilu yang dirancang akan memiliki tingkat legitimasi yang tinggi, karena bukan saja sama basis nilainya tetapi juga memberikan jaminan keadilan kepada setiap pemilih.

---

<sup>87</sup> Walaupun pembagian komposisi jumlah kursi DPR (560 kursi) ini bersifat arbiter, namun argumentasi pembagian komposisinya 70:30 didasarkan atas sejumlah pertimbangan, antara lain: (1) watak transisional dari sistem pemilu proporsional ke sistem pemilu paralel tidak dilakukan secara revolusioner atau ekstrim. Karena itu masih mempertimbangkan jumlah kursi proporsional yang lebih besar ketimbang kursi majoritarian; (2) Perubahan ini juga didasari oleh suatu pertimbangan agar tidak terjadi *cultural and political shock*, baik dari partai politik peserta pemilu maupun dari pemilih akibat dari perubahan sistem yang digunakan; dan (3) pembagian kursi 70:30 adalah pilihan minimal dari hasil simulasi sederhana yang telah dilakukan oleh tim.

<sup>88</sup>Partnership, “Menyetarakan Nilai Suara...,” hlm. 1-2.

Penerapan prinsip kesetaraan nilai dalam jumlah dan distribusi 560 kursi DPR tersebut prosesnya didasarkan pada jumlah penduduk (terakhir) setiap provinsi. Terdapat perbedaan, tergantung pada sistem yang digunakan. Karena sistem yang digunakan adalah sistem pemilu paralel, dengan komposisi kursi DPR 70 Proporsional (PR) dan 30 Mayoritarian Plurality (MP), maka ada dua proses distribusi kursi DPR PR dan DPR MP ke masing-masing provinsi. Artinya dari 70 % PR DPR setara dengan 392 kursi, dan 30% MP setara dengan 168 kursi mayoritarian. Proses distribusinya dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut: Pertama, menentukan nilai satu kursi DPR, dengan cara membagi jumlah penduduk Indonesia (terakhir) dengan 392 kursi DPR.

Kedua, menggunakan metode kuota. Metode ini mengharuskan masing-masing provinsi minimal memperoleh 3 kursi. Sebagai contoh, kalau pada Pemilu Serentak 2019 mendatang jumlah provinsi adalah 34 maka pada tahap ini telah didistribusikan 102 kursi DPR.

Ketiga, dari tahap pertama dan kedua tersebut barulah dapat ditentukan jumlah penduduk baru setiap provinsi. Caranya adalah mengurangi jumlah penduduk setiap provinsi dengan nilai kursi DPR dikalikan dengan kursi kuota (3 kursi). Hasil dari pengurangan tersebut adalah jumlah penduduk baru setiap provinsi yang menjadi dasar dalam penentuan jumlah dan distribusi sisa kursi (290 kursi DPR).

Keempat, mendistribusikan jumlah dan sisa kursi (290) DPR, dengan cara membagi jumlah penduduk baru setiap provinsi dengan rumus Saint Leaque Divisor (1, 3, 5, 7, 9, dst) hingga kursi tersebut terbagi habis ke setiap provinsi. Setelah proses pembagian dengan rumus Saint Leaque Divisor, maka penentuan provinsi yang memperoleh kursi adalah urutan jumlah dari pembagian jumlah penduduk provinsi dengan rumus Saint Leaque Divisor 1 – 290.

Sementara untuk distribusi 168 kursi mayoritarian, juga dengan menggunakan prinsip dan tahapan yang hampir sama. Pertama, menentukan nilai satu kursi DPR, dengan cara membagi jumlah penduduk Indonesia (terakhir) dengan 160 kursi mayoritarian DPR. Kedua, menggunakan metode kuota. Metode ini mengharuskan masing-masing provinsi minimal memperoleh 1 kursi (dengan asumsi setiap provinsi adalah 1 distrik). Sebagai contoh, kalau pada Pemilu Serentak 2019 mendatang jumlah provinsi adalah 34 maka pada tahap ini telah didistribusikan 34 kursi mayoritarian DPR.

Ketiga, dari tahap pertama dan kedua tersebut barulah dapat ditentukan jumlah penduduk baru setiap provinsi. Caranya adalah mengurangi jumlah penduduk setiap provinsi dengan nilai kursi DPR dikalikan dengan kursi kuota (1 kursi). Hasil dari pengurangan tersebut adalah jumlah penduduk baru setiap provinsi yang menjadi dasar dalam penentuan jumlah dan distribusi sisa kursi (134 kursi mayoritarian DPR).

Keempat, mendistribusikan jumlah dan sisa kursi (134) mayoritarian DPR, dengan cara membagi jumlah penduduk baru setiap provinsi dengan rumus Saint Leaque Divisor (1, 3, 5, 7, 9, dst) hingga kursi tersebut terbagi habis ke setiap provinsi. Setelah proses pembagian dengan rumus Saint Leaque Divisor, maka penentuan provinsi yang memperoleh kursi adalah urutan jumlah dari pembagian jumlah penduduk provinsi dengan rumus Saint Leaque Divisor 1 – 134.

### **Besaran Daerah Pemilihan Anggota DPD**

Besaran daerah pemilihan anggota DPD tidak terlalu mengalami perubahan dari desain yang telah digunakan sejak Pemilu 2004 hingga Pemilu 2014. Besaran daerah pemilihan DPD adalah provinsi, dengan sistem pemilihan distrik berwakil banyak, di mana setiap provinsi memiliki kuota kursi yang sama yaitu 4 orang wakil.

### **Besaran Daerah Pemilihan Presiden/Wakil Presiden**

Besaran daerah pemilihan presiden/wakil presiden dalam sistem ini adalah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

## **PESERTA PEMILU DAN POLA PENCALONAN**

### **Peserta Pemilu**

Dalam pemilu serentak ini, karena pemilu serentak dibagi dalam opsi pemilu serentak nasional – lokal, maka pemilu serentak nasional yang dapat menjadi peserta pemilu adalah pertama, peserta pemilu anggota DPR adalah partai politik yang telah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Kedua, peserta pemilu anggota DPD adalah perseorangan yang telah memenuhi persyaratan. Dan, ketiga peserta pemilu presiden dan wakil presiden adalah partai politik dan/atau gabungan partai politik sebagaimana telah di atur dalam UUD 1945.

Dalam rangka mendorong multipartai yang moderat (sederhana), salah satu cara<sup>89</sup> yang dapat dilakukan ialah dengan melakukan pengaturan agar proses pemilu tidak diikuti oleh aktor (peserta pemilu) yang jumlahnya tidak tak terbatas. Pengaturan yang ketat sebagai persyaratan para aktor (partai politik) dapat menjadi peserta pemilihan umum menjadi keharusan awal agar ada penyederhanaan partai dan elit-elit politik mempersiapkan partai politiknya secara sungguh-sungguh sebagai peserta pemilu.

Pengetatan persyaratan itu diperlukan karena partai politik yang lolos sebagai peserta pemilu sekaligus memiliki tiket untuk dapat mencalonkan presiden dan wakil presiden yang proses pemilihannya dilakukan secara “bersamaan” dengan pemilu legislatif. Oleh karena itu, semua partai politik—baik partai politik yang memiliki kursi di DPR dan partai politik baru—terikat dengan persyaratan ketat sebagai peserta pemilu dan tidak ada kekhususan karena telah memiliki kursi di parlemen. Konsekuensinya, semua badan hukum yang sesuai dengan Undang-Undang Partai Politik memiliki kewajiban untuk mengikuti proses sebagai peserta pemilu tanpa terkecuali jika ingin menjadi peserta pemilu serentak.

Ketentuan mengenai peserta pemilu serentak diatur menurut kepersertaan masing-masing. Bagi peserta pemilu Anggota DPR, beberapa persyaratan yang harus dipenuhi, antara lain:

1. Partai politik yang memenuhi syarat sebagai peserta pemilihan umum secara serentak;
2. Syarat partai politik sebagai peserta pemilu dalam Naskah Akademik ini adalah sebuah syarat yang diperketat, meliputi beberapa syarat sebagai berikut:
  - a. Berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-undang tentang partai politik;
  - b. Memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;
  - c. Memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi bersangkutan;

---

<sup>89</sup>Upaya untuk menghasilkan multipartai yang moderat (sederhana) dalam Naskah Akademik Desain Pemilu Serentak 2019 ini dilakukan dengan beberapa cara, antara lain: pertama, penataan *district magnitude*, melalui perubahan besaran daerah pemilihan dari 3-10 menjadi 3-6. Kedua, melakukan proses penyebaran quota kursi (560 kursi DPR) ke setiap daerah pemilihan dengan rumus Saint Leaque Divisor (1, 3, 5, 7, 9...dst). Ketiga, melakukan perbaikan rumus konversi suara menjadi kursi dari Bilangan Pembangi Pemilih (BPP) dengan menggunakan rumus Saint Leaque Divisor (1, 3, 5, 7, 9...dst).

- d. Memiliki kepengurusan di 60% (enam puluh lima persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- e. Memiliki kepengurusan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) perwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
- f. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.500 (seribu lima ratus) orang atau 1/1500 (satu perseribu lima ratus) dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana di maksud pada poin c;
- g. Memiliki kantor tetap untuk kepengurusan di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota;
- h. Memiliki nama, lambang, dan tanda gambar partai politik; dan
- i. Memiliki deposit (dana tabungan) sebagai syarat pendirian partai politik;<sup>90</sup>

Dalam konteks persyaratan partai politik peserta pemilu di atas, karena sifat dari pemilu serentak yang dirancang pada dua tingkatan (nasional – lokal) dengan jarak pemilu serentak nasional 2 hingga 2,5 tahun dengan pemilu serentak lokal, maka partai politik yang telah lolos sebagai peserta pemilu serentak nasional secara otomatis menjadi partai politik peserta pemilu serentak lokal. Adapun partai “lokal,” seperti di Aceh, harus mengikuti prosedur dan persyaratan untuk dapat mengikuti pemilu serentak lokal.

Dalam konteks keserentakan, pencalonan calon presiden dan wakil presiden dilakukan oleh partai atau gabungan partai politik yang telah dinyatakan sebagai peserta pemilu serentak yang telah menggabungkan dengan partai lainnya. Artinya, partai politik yang tidak menjadi peserta pemilu serentak tidak diperbolehkan menjadi bagian dari proses pencalonan calon presiden dan wakil presiden. Sedangkan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), pesertanya adalah individu dan/atau perseorangan.

---

<sup>90</sup>Syarat dana deposit ini sebaiknya diatur pada UU Partai Politik, bahwa dalam proses pendirian partai politik ada kewajiban untuk menyetorkan dana kepada kas negara. Besaran dana ini ditetapkan atas dasar kesepakatan dalam proses penyusunan UU Partai Politik. Di sarankan bahwa besaran dana ini minimal 10 miliar. Selain tujuannya untuk membatasi agar tidak semua orang secara mudah mendirikan partai politik, juga ada tanggungjawab dari badan atau perkumpulan yang ingin mendirikan partai politik dengan kewajiban menyetor dana deposit. Apabila partai yang didirikan tidak lolos dalam pemilu, dana tersebut dipergunakan oleh negara untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pendidikan politik kepada konstituen.

## **Pola Pencalonan**

### *Presiden dan Wakil Presiden*

Penyelenggaraan pemilu yang dilakukan secara bersamaan (serentak) antara pemilu presiden/wakil presiden dengan DPR-DPD, menimbulkan persoalan baru dalam pola pencalonan, apakah setiap partai politik peserta pemilu secara otomatis berhak mengajukan calon presiden/wakil presiden ataukah hanya partai politik “tertentu,” yang memenuhi ambang batas presiden (*presidential threshold*). Perlukah persyaratan awal pencalonan oleh partai politik itu dibatasi dengan tetap memberlakukan ambang batas presiden (*presidential threshold*). Kalau ada pembatasan, bagaimana dengan “hak konstitusional” partai-partai yang baru didirikan untuk turut serta dalam proses pencalonan presiden/wakil presiden.

Proses pencalonan tersebut sebenarnya memiliki hubungan dengan tujuan awal pemilu serentak. Hubungan itu antara lain adanya keinginan agar terjadi koalisi permanen sebelum pemilu diselenggarakan, khususnya bagi partai-partai yang tidak memiliki calon presiden/wakil presiden. Dari pengalaman beberapa negara yang menyelenggarakan pemilu serentak, proses koalisi memang terjadi sebelum penyelenggaraan pemilu, bahkan pada beberapa negara terjadi blok partai sebagai konsekuensi dari peluang masing-masing kandidat calon presiden/wakil presiden untuk menang.

Sebagai konsekuensi dari kebutuhan untuk mendorong kualitas proses pencalonan dan lahirnya calon-calon presiden/wakil presiden yang berkualitas dan terjadinya koalisi permanen sebelum pemilu diselenggarakan, pengaturan mengenai koalisi putaran pertama dan putaran kedua perlu ditentukan secara lebih tegas dan mengikat partai-partai politik.

Untuk kebutuhan itu, idealnya proses pencalonan memperhatikan integritas, elektabilitas dan kualitas calon serta mendorong lahirnya koalisi permanen sebelum penyelenggaraan pemilu. Tetapi dalam konteks hak-hak konstitusional partai-partai politik seperti disebut pada UUD 1945 serta konsekuensi pemberlakuan pemilu serentak, maka proses pencalonan presiden/wakil presiden tidak didasarkan pada perolehan suara partai pemilu sebelumnya. Artinya setiap partai politik yang telah memenuhi syarat sebagai peserta pemilu berhak mengajukan calon presiden/wakil presiden. Konsekuensinya calon presiden/wakil presiden dapat sama jumlahnya dengan jumlah peserta pemilu. Pengaturan

yang perlu dipersiapkan ialah bagaimana pengaturan koalisi pencalonan pada pemilihan presiden/wakil presiden pada putaran kedua, yang tujuannya adalah untuk mendorong adanya pengelompokan partai politik secara permanen pra dan pasca pemilihan presiden/wakil presiden putaran kedua yang berlaku mengikat kepada setiap partai politik yang telah melakukan koalisi.

Proses pencalonan presiden/wakil presiden dalam pemilu serentak dilakukan dengan beberapa tahapan sebagai berikut:

1. Presiden dan wakil presiden dicalonkan dalam satu paket yang utuh;
2. Partai politik yang berhak mengajukan calon presiden adalah partai politik dan/atau gabungan yang telah lolos sebagai partai peserta pemilu;
3. Sebelum proses pencalonan calon presiden dan wakil presiden dilakukan oleh partai politik kepada Komisi Pemilihan Umum, partai politik diwajibkan melakukan proses pemilihan pendahuluan untuk menentukan calon presiden/wakil presiden yang akan diusung oleh masing-masing partai. Pemilihan pendahuluan (konvensi) dilakukan dengan menggelar proses pemilihan calon presiden/wakil presiden minimal melibatkan beberapa unsur internal partai antara lain unsur pengurus partai mulai dari DPP, DPD, DPC dan ranting dan unsur anggota DPR, DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota dari partai yang bersangkutan. Selain itu, unsur-unsur anggota partai juga dapat dilibatkan dalam pemilu pendahuluan oleh masing-masing partai politik.
4. Proses pemilu pendahuluan dalam menentukan calon presiden/wakil presiden ini dilakukan secara akuntabel, disupervisi oleh KPU, dan diawasi oleh Bawaslu; dan
5. Partai politik yang tidak melakukan pemilihan awal (pra-pemilu) dalam menentukan calon presiden/wakil presiden, calonnya akan ditolak oleh Komisi Pemilihan Umum.
6. Koalisi yang dibangun pada proses pencalonan putaran pertama masih diberi kesempatan untuk mengalami perubahan apabila terjadi pemilihan presiden dan wakil presiden putaran kedua. Partai dan/atau gabungan partai politik membentuk koalisi permanen yang tetap dan tidak dapat diubah diubah setelah hasil pemilihan presiden/wakil presiden putaran kedua diputuskan.

### *Pencalonan Anggota DPR*

Rekrutmen calon-calon anggota DPR oleh partai politik merupakan salah satu faktor yang menentukan dalam menghasilkan kualitas dan kapabilitas wakil-wakil rakyat. Dalam rangka mendorong kualitas calon-calon yang diajukan oleh partai politik, setiap partai politik perlu mempersiapkan proses rekrutmen secara transparan, adil, berkualitas dan demokratis. Proses rekrutmen anggota DPR selain memiliki rekam jejak yang pasti, juga mempertimbangkan indikator pengalaman politik, pendidikan, pengalaman organisasi di dalam dan di luar partai, dedikasi dan loyalitas kepada partai, rekam jejak sebagai kader partai politik, integritas, dan beberapa persyaratan-persyaratan lainnya.

Oleh karena itu, persyaratan calon-calon anggota DPR tidak hanya mengatur syarat-syarat yang sifatnya abstrak, tidak dapat diukur, dan syarat yang menimbulkan penafsiran yang jamak atau berbeda-beda. Pengaturan persyaratan calon-calon anggota DPR perlu didorong pada persyaratan yang berbasis kualitas dan kapabilitas calon-calon anggota DPR yang dapat diukur.

Dalam proses awal pencalonan, partai politik wajib mendorong proses rekrutmen berlandaskan prinsip-prinsip demokrasi internal partai. Salah satu cara yang dapat digunakan oleh partai politik adalah sistem *scoring* dalam proses rekrutmen calon-calon anggota DPR. Partai juga dapat melakukan proses penentuan *scoring* tersebut secara terbuka dan akuntabel. Selain cara itu, proses rekrutmen calon anggota DPR yang akan mewakili partai politik, dapat dilakukan dengan cara mempersiapkan calon-calon yang memiliki kualitas dengan cara pemilu pendahuluan internal partai secara terbatas. Partai-partai politik juga perlu mempersiapkan diri untuk melakukan proses kaderisasi secara berjenjang sehingga partai politik sebagai instrumen produksi kepemimpinan dalam mengisi jabatan-jabatan publik tidak mengalami kemandekan. Dalam menjamin adanya keterwakilan perempuan, pemberlakukan sistem zipper dan beberapa aturan yang telah diterapkan oleh KPU pada Pemilu 2014 di mana setiap partai politik wajib memenuhi 30 persen calon perempuan di setiap daerah pemilihan yang diajukan patut menjadi salah satu persyaratan yang dituangkan pada Undang-Undang pemilihan umum.

### *Penaclonan Anggota DPD*

Pola pencalonan anggota DPD tidak terlalu banyak mengalami perubahan seperti yang telah digunakan pada Pemilu 2014. Pada dasarnya pola pencalonan anggota DPD ditentukan atas dasar pengajuan calon oleh perseorangan dengan syarat-syarat tertentu yang telah ditetapkan. Adapun tahapan dan syarat-syarat tersebut dilakukan melalui beberapa perbaikan untuk melakukan penataan persyaratan sebagaimana telah diatur pada Pasal 11, 12, dan 13 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Di antara perbaikan-perbaikan itu ialah syarat domisili calon anggota DPD.

Perlu batasan minimal syarat domisili ini karena DPD adalah perwakilan ruang (bukan orang), oleh karena itu setiap calon wajib memiliki pengetahuan mengenai wilayah yang akan diwakili. Batasan domisili antara 5-6 tahun di wilayah tersebut dapat menjadi salah satu persyaratan yang mewajibkan bahwa setiap orang yang akan mencalonkan sebagai calon anggota DPD memiliki pengetahuan minimal mengenai wilayah yang akan diwakili. Perbaikan lain yang dapat dilakukan ialah memasukkan proses minimal verifikasi dukungan yang telah diatur pada Pasal 13 UU No. 8 Tahun 2012 dalam pasal undang-undang agar mengikat semua pihak. Dalam konteks jaminan dukungan tersebut, perlu ada tambahan persyaratan yang khususnya adalah sebaran dukungan dari 50 persen menjadi lima puluh persen lebih. Angka yang diusulkan menyebar lebih dari 65 persen wilayah provinsi, agar kualitas perwakilan ruang calon anggota DPD dapat diperbaiki.

Selain itu, pada UU mendatang juga perlu dimasukkan prinsip akuntabilitas yang lebih pasti anggota DPD sebagai perwakilan ruang, dengan adanya mosi tidak percaya daerah apabila anggota DPD tidak menjalankan fungsi-fungsinya. Kepada Anggota DPD yang mencalonkan diri juga diberi kewajiban untuk memberikan deposit uang jaminan sebagaimana diberalkukan kepada partai politik. Besaran uang jaminan ini diusulkan sebanyak 100 juta. Apabila yang bersangkutan tidak berhasil lolos, maka uang jaminan tersebut akan dipergunakan untuk membangun dan membiaya dana operasional rumah aspirasi di provinsi yang bersangkutan.

## **Kampanye**

### *Waktu Kampanye*

Pemilu serentak diasumsikan akan dapat memunculkan efek calon presiden terhadap pilihan konstituen ke partai politik penggusungnya (*presidential coattail*). Selain itu, pemilu serentak juga ditengari akan melahirkan *political efficacy*, kecerdasan politik pemilih, karena pemilih didorong untuk rasional menentukan pilihan baik kepada calon presiden/wakil presiden dan kepada partai politik peserta pemilu. Dalam rangka mewujudkan adanya *presidential coattail* dan *political efficacy* serta efektivitas pemilu serentak dalam mendorong terjadinya multipartai moderat, diperlukan suatu proses kampanye yang lebih panjang atau tidak dibatasi.

Oleh karena itu agar setiap calon presiden/wakil presiden dan partai-partai politik dapat secara maksimal mensosialisasikan visi, misi dan program-program mereka kepada pemilih, waktu kampanye memerlukan waktu yang lebih panjang. Diusulkan bahwa kampanye mulai dapat dilakukan oleh partai politik dan calon presiden atau wakil presiden setelah KPU mengumumkan tahapan hasil verifikasi partai politik peserta pemilu. Sehari setelah KPU menetapkan partai politik peserta pemilu serentak, partai-partai yang lolos tersebut secara otomatis dapat melakukan kampanye hingga masa hari tenang seminggu menjelang pemberian suara dengan mentaati aturan kampanye yang meliputi bentuk atau cara kampanye, larangan kampanye dan pengaturan dana kampanye serta pengaturan-pengaturan lainnya yang berkaitan dengan kampanye.

### *Bentuk dan cara kampanye*

Pemilihan umum bukan semata-mata cara untuk mengejar kekuasaan atau jabatan publik. Pemilihan umum juga memiliki fungsi lain sebagai instrumen pendidikan politik kepada para pemilih. Salah satunya diwujudkan melalui kampanye yang digunakan. Sebagai konsekuensi dari pemberian waktu kampanye yang relatif panjang, bisa lebih dari satu (1) tahun, maka calon presiden/wakil presiden; partai-partai politik/calon anggota DPR; dan calon anggota DPD diberi batasan terhadap bentuk atau cara kampanye. Kampanye model arak-arakan atau pengerahan massa hanya diberikan kepada calon/president wakil presiden dan partai politik/calon anggota DPR dan DPD masing-masing 1 kali di setiap provinsi. Selebihnya

adalah kampanye selain pengeran massa, yang merupakan bentuk kampanye secara lebih cerdas dan mendidik.

Khusus untuk calon presiden/wakil presiden diberikan kesempatan melakukan debat calon presiden/wakil presiden selama 10 kali sepanjang waktu kampanye yang akan diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum. Selain mengatur bentuk dan cara kampanye, pengaturan lain yang perlu dipertegas adalah pengaturan mengenai tim sukses/tim kampanye, yang diantaranya harus mencakup semua pihak yang mendukung calon tersebut. Pengaturan tim sukses/kampanye hanya pada tim yang didaftarkan kepada KPU menyebabkan banyak pihak di luar itu seperti sukarelawan dan tim sukses yang dibentuk mandiri oleh masyarakat tidak hanya tidak dapat diatur, tetapi juga tidak terjangkau oleh aturan perundang-undangan. Oleh karena itu, pengaturan mengenai tim sukses, tim kampanye, sukarelawan, dan tim-tim lainnya agar mendaftarkan ke KPU agar ada tanggungjawabnya dalam proses pemilu menjadi sebuah keharusan agar tidak menimbulkan penyimpangan-penyimpangan. Salah satu contoh penyimpangan yang “masif,” ialah bagi-bagi uang dan sembako yang dilakukan oleh simpatisan karena tidak tercatat dan bukan sebagai tim sukses/kampanye maka tidak bisa dijangkau oleh larangan kampanye atau larangan pemilu atau bentuk pidana lainnya.

### *Dana Kampanye*

Salah satu persoalan pengaturan dana kampanye dari pemilu ke pemilu adalah audit dan pelaporan dana kampanye. Sistem PR terbuka telah membawa satu konsekuensi yang agak “keliru,” di mana peserta pemilu adalah partai politik, tetapi dalam pelaporan dana kampanye, yang didorong di antaranya adalah partai politik dan perorangan. Padahal peserta pemilu adalah partai politik.

Konsisten pengaturan mengenai dana kampanye ini diperlukan agar lebih memudahkan bagi KPU untuk melakukan verifikasi dan pengaturannya berbasis pada siapa yang menjadi peserta pemilu. Perubahan-perubahan pengaturan dana kampanye yang perlu dilakukan adalah mendorong semua transaksi melalui perbankan. Tanpa ada kewajiban itu, kontrol akan sulit dilakukan. Termasuk perbaikan yang dibutuhkan adalah mekanisme pelaporan yang memiliki implikasi pada sanksi bagi peserta pemilu yang melakukan pelanggaran, apakah pada saat tahapan sedang berjalan dengan kewajiban-kewajiban laporan dana kampanye yang menjadi syarat sah atau tidaknya keikutsertaan partai politik pada setiap

tahapan pemilu. Oleh karena itu, tahapan laporan dana kampanye, perlu didorong menjadi syarat bagi sah tidaknya perolehan suara partai dan suara calon presiden/wakil presiden serta anggota DPD sebelum proses pengumuman pemenang dan suara dilakukan oleh KPU, terlebih dahulu didahului oleh laporan audit dana kampanye oleh akuntan publik yang terpercaya.

Adapun batasan-batasan besaran dana sumbangan yang diperolehkan kepada setiap orang dapat mempertahankan prinsip pengaturan dana kampanye yang telah diatur pada UU No. 8 Tahun 2012 dan UU No. 42 Tahun 2008.

### *Larangan Kampanye*

Secara umum, larangan kampanye pada pemilihan umum anggota DPR dan DPD serta presiden/wakil presiden, relatif sudah “memadai,” walaupun masih ada beberapa yang perlu diperbaiki. Salah satu yang perlu diperbaiki adalah rentang waktu penerapan penegakan hukum pelanggaran kampanye. Dibutuhkan waktu peradilan yang relatif lebih longgar, tidak seperti yang diatur pada UU No. 8 Tahun 2012 yang hanya tidak kurang dari satu minggu. Waktu yang sempit menyebabkan pengawas pemilu tidak mampu melakukan tindakan hukum terhadap aturan-aturan pelanggaran pemilu. Oleh karena itu, dibutuhkan beberapa perbaikan antara lain definisi kampanye, definisi politik uang, dan sejenisnya, dan kejelasan pelanggaran-pelanggaran lainnya sehingga dapat dilakukan tindakan hukum yang tegas. Pendefinisian ulang beberapa hal di atas akan berdampak pada penegakan hukum pelanggaran kampanye, karena salah satu hambatan untuk menegakkan larangan kampanye adalah tidak jelasnya definisi, waktu pembuktian/waktu peradilan.

Salah satu contoh misalnya walaupun telah ada pelarangan pelibatan anak-anak dalam kampanye, tapi pada praktiknya tetap saja dilanggar. Keterlibatan anak-anak dalam kampanye politik dalam penyelenggaraan pemilu serentak perlu ketegasan dalam pengaturan. Oleh karena masih banyaknya pelanggaran dalam melibatkan anak-anak pada kampanye, adopsi larangan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, pasal 15 (a) yang menyebutkan bahwa setiap anak berhak memperoleh perlindungan dari penyalahgunaan kegiatan politik perlu dipertegas baik secara definisi maupun cakupannya pada UU Pemilu Serentak. Sementara itu Pasal 87 pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, yang menegaskan bahwa setiap orang yang secara

melawan hukum merekrut atau memeralat anak untuk penyalahgunaan dalam kegiatan politik dipidana dengan pidana penjara paling lama lima tahun dan/atau denda seratus juta rupiah, perlu diterjemahkan proses peradilanannya pada UU Pemilu Serentak. Pada prinsipnya peradilan mengenai pelanggaran terhadap perlindungan anak prosesnya perlu diatur dan dipermudah sehingga ada efek jera dalam rangka melindungi anak-anak dari eksploitasi politik.

### **Insentif Koalisi**

Untuk mendorong adanya koalisi permanen sebelum pemilihan umum, partai-partai politik bersedia berkoalisi sebelum pemilihan umum diberi peluang untuk melakukan kesepakatan penggabungan suara (*stembus accord*). Selain sebagai insentif atau hadiah bagi partai-partai politik yang melakukan pengelompokan sejak awal sebagai dampak tidak berlakunya *parliamentary threshold* (PT) dan *presidential threshold* (PT) sebagai konsekuensi penerapan pemilu serentak, penggabungan suara sekaligus dapat juga untuk menutupi kelemahan sistem proporsional yang kemungkinan tidak menghasilkan multipartai moderat. Melalui insentif tersebut partai-partai yang berkoalisi dapat memilih cara penggabungan suara agar dapat memperoleh kursi di parlemen. Penentuan penggabungan suara ditentukan atas dasar kesepakatan partai yang membentuk koalisi satu bulan sebelum pemilu diselenggarakan.

Penggabungan suara dilakukan dengan cara sebagai berikut: Pertama, penggabungan suara dilakukan untuk meleburkan semua perolehan suara partai menjadi suara “blok partai.” Partai yang berkoalisi telah menetapkan nama blok partai sebagai penggabungan perolehan suara mereka. Kedua, partai politik yang telah membuat kesepakatan blok partai, menyusun daftar calon anggota DPR blok partai di setiap daerah pemilihan sebagai dasar dalam penentuan calon yang berhak memperoleh kursi dari blok partai yang dibentuk. Daftar calon anggota blok partai ini diserahkan kepada Komisi Pemilihan Umum satu bulan setelah penetapan daftar calon tetap anggota DPR di setiap daerah pemilihan. Ketiga, kesepakatan tersebut bersifat mengikat dan permanen atau tidak bisa berubah setelah diserahkan kepada KPU.

Selain insentif penggabungan suara, partai yang melakukan koalisi juga memperoleh insentif lain berupa sumbangan dana kepada masing-masing partai dengan kisaran dan besaran yang akan diatur oleh pemerintah. Sementara itu, terhadap partai-partai politik

peserta pemilu yang melakukan koalisi setelah putaran pertama pemilihan presiden/wakil presiden, tidak memperoleh hak atas insentif yang berlaku pada partai-partai politik yang menggabungkan diri sebelum penyelenggaraan pemilu diselenggarakan.

## **Model Penyuaran**

### *Teknik Pemberian Suara*

Secara teori dikenal dua jenis pemberian suara yakni kategori dan ordinal. Penyuaran yang memberikan hanya satu alternatif kepada pemilih disebut penyuaran kategori. Sementara apabila pemilih diberi lebih dari satu alternatif sesuai dengan peringkatan yang mereka kehendaki merupakan bagian dari penyuaran yang bersifat ordinal. Penyuaran ordinal biasanya dilakukan dengan cara para pemilih diminta untuk menyusun nomor urut calon-calon (nomor urut kesatu dianggap yang terbaik, demikian seterusnya) dari sejumlah daftar nama calon anggota DPR yang telah disusun oleh partai politik. Pilihan yang diberikan kepada pemilih biasanya terdiri atas beberapa kemungkinan, pertama pemilih memilih partai, kedua pemilih memilih calon, dan ketiga pemilih memilih keduanya (partai dan/atau calon).

Teknik pemberian suara yang digunakan dalam *policy paper* ini lebih ke arah penyuaran tipe kategori, dan bukan ordinal, yang disesuaikan dengan sistem yang digunakan. Pemilihan diberikan kepada partai dan orang. Pada sistem pemilu paralel, pemberian suaranya diberikan kepada partai dan orang, sedangkan untuk memilih calon presiden/wakil presiden dan DPD pemberian suaranya diberikan kepada orang. Oleh karena itu, teknik pemberian suaranya dilakukan dengan cara sebagai berikut: pertama, pemilih memilih calon presiden dan wakil presiden; kedua, pemilih memilih partai politik (PR DPR) dan pemilih memilih calon/orang dari daftar calon DPR Mayoritarian; dan ketiga, pemilih memilih calon anggota DPD.

Pemberian suara ini sebaiknya menggunakan contreng, karena tingkat kemungkinan dalam satu suara akan ada lebih dari 2 tanda dalam memilih calon presiden/wakil presiden dengan memilih lambang partai; sedangkan ada 3 tanda apabila memilih calon presiden/wakil presiden dengan memilih lambang partai dan nama calon mayoritarian. Selebihnya kalau menggunakan 3 kertas suara, sebaiknya pemberitan tandanya dilakukan dengan pencoblosan. Hampir sama dengan itu, pemberian suara untuk calon anggota DPD dan presiden/wakil

presiden adalah dengan memberi tanda nama untuk calon anggota DPD dan memberi tanda foto untuk calon presiden/wakil presiden.

Dalam mendorong proses yang lebih mudah, cepat dan efisien, perlu diberi ruang bagi penggunaan *e-voting* secara bertahap kepada daerah-daerah yang sudah siap. Kalau dikaitkan pemilu serentak dengan sistem yang digunakan dan kebutuhan pada penggunaan *e-voting* di masa depan, secara praktis sistem pemilihan harus didorong kepada sistem pemilihan yang lebih mudah dan sederhana. Dalam konteks itu, peluang sistem PR tertutup dan sistem pemilu paralel lebih tinggi ketimbang penerapan PR terbuka sebagaimana telah dipraktikkan pada Pemilu 2009 dan 2014. Kemudahan untuk *e-voting* lebih mungkin pada PR tertutup dan sistem pemilu paralel ketimbang dengan PR terbuka. Dalam tahap persiapan uji coba *e-voting*, perlu dipertimbangkan pada daerah-daerah perkotaan yang infrastrukturnya telah tersedia dan memungkinkan. Walau demikian, untuk memberikan kepastian, pada tahap uji coba tersebut, basis pemilihan dengan kertas tetap harus disediakan, agar apabila terjadi kendala pada *e-voting* termasuk hasilnya, data manual (kertas) menjadi dasar paling akurat untuk menentukan hasil pemilunya.

#### *Format Surat Suara*

Salah satu tujuan pemilu serentak adalah agar ada efek pilihan pemilih dari kandidat calon presiden/wakil presiden terhadap partai politik yang mengusungnya (*presidential coattail*). Walaupun efek kandidasi ini masih sering memicu perdebatan, tetapi dalam banyak kasus pemilu serentak, sekurang-kurangnya ada kecenderungan atas pilihan seseorang terhadap calon presiden/wakil presiden terhadap partai politik pengusungnya.

Salah satu upaya untuk memaksimalkan pengaruh itu ditentukan oleh jenis kertas suara (*ballot*) yang digunakan, apakah satu kertas suara atau tiga kertas suara (dua kertas suara untuk memilih anggota DPR dan DPD) dan satu kertas suara untuk memilih calon presiden dan wakil presiden. Dalam konteks keserentakan—walaupun masing-masing (calon DPR dan DPD serta calon presiden/wakil presiden) memiliki mandat yang berbeda-beda, perancangan kertas suara (*ballot*) dapat memiliki pengaruh dalam proses pemberian suara.

Oleh karena itu, untuk menjaga esensi dan filosofi dari pemilu nasional serentak dengan sistem pemilu paralel untuk DPR dan distrik berwakil banyak untuk DPD, format suara (*ballot*)nya dapat dibedakan menjadi dua. Pertama, format surat suara calon presiden/wakil

presiden yang menjadi satu kertas suara dengan DPR PR dan DPR MP. Sebab dalam sistem pemilu paralel, format kertas suaranya harus satu kertas suara antara calon DPR PR dan DPR MP karena sifatnya yang paralel sekaligus sifat paralel menjadi tingkah sah tidaknya pemberian suara. Kedua, kertas suara untuk memilih anggota DPD dengan format yang tidak jauh berbeda dengan pemilu sebelumnya.

Pilihan dua format kertas suara tersebut sejalan dengan alasan dan tujuan mengapa pemilu serentak perlu diterapkan di Indonesia. Dengan satu kertas suara antara calon presiden/wakil presiden dengan calon anggota DPR, diharapkan efek calon presiden/wakil presiden lebih maksimal ketimbang masing-masing dipisah dalam kertas suara yang berbeda. Selain karena akan ada *presidential coattail*, dengan satu kertas suara antara calon presiden/wakil presiden dengan calon anggota DPR diharapkan juga akan ada efek paralel dalam proses penentuan pilihan oleh pemilih.<sup>91</sup>

Dalam rangka menghindari kompleksitas penyelenggaraan, penentuan bentuk kertas suara (*ballot*), cara pelipatan, dan desain kertas suara dapat menghindarkan terjadinya kesalahan-kesalahan dalam pemilihan. Bagaimana pun format kertas suara yang kompleks selain akan menimbulkan kesulitan dalam penyelenggaraan juga berpotensi menyulitkan para pemilih untuk memberikan suaranya. Oleh karena itu, secara teknis bentuk kertas suara perlu disesuaikan dengan tujuan dari pemilu serentak agar keinginan adanya *presidential coattail* dan *political efficacy* benar-benar dapat diwujudkan dalam penyelenggaraan pemilu serentak. Selain itu, pencetakan dan distribusi kertas suara akan menentukan kualitas kertas suara yang diterima oleh setiap pemilih, serta ketepatan kertas suara dengan daerah pemilihannya. Kualitas kertas suara yang buruk akan memperbesar kemungkinan kertas suara rusak, selain dapat mengganggu tahapan pemilu juga dapat menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dan tidak tercukupinya kertas suara di setiap TPS. Karena itu, kualitas kertas suara perlu dijaga dan diatur oleh Undang-Undang Pemilu Serentak. Hal lain yang juga penting adalah menghindari kesalahan cetak dan distribusi kertas suara akan menyebabkan penyelenggaraan pemilu serentak kehilangan makna dan esensi keserentakan serta efek-efek yang diharapkan.

Distribusi jumlah kertas suara di setiap TPS juga perlu dilakukan perbaikan, karena berdasarkan pengalaman seperti pada Pemilu Legislatif dan Pilpres 2014 yang lalu,

---

<sup>91</sup>Mengenai hubungan dan bentuknya dengan sistem pemilihan dapat dilihat pembahasan sistem pemilihan yang digunakan dan alasan-alasan mengapa hanya 2 kertas suara dan sistem mana yang paling memungkinkan dapat diterapkan dengan bentuk 2 kertas suara tersebut.

pengaturan jumlah kertas suara dengan jumlah daftar pemilih tetap (DPT), daftar pemilih tambahan, dan daftar pemilih khusus, tidak diatur secara jelas dan inkonsistensi satu dengan lainnya. Prinsip tambahan surat suara 2% dari DPT di setiap TPS, tidak dapat menampung munculnya kategori pemilih baru (daftar pemilih tambahan dan daftar pemilih khusus). Oleh karena itu, persoalan jumlah kertas suara yang sinkron dengan jumlah pemilih di setiap TPS perlu memperoleh pengaturan yang lebih jelas dan tegas pada Undang-Undang Pemilu Serentak agar tidak berpotensi menimbulkan pelanggaran dan penyimpangan, serta memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemilu.

### **Metode Penghitungan Suara**

Salah satu persoalan yang terjadi sepanjang penyelenggaraan pemilu di Indonesia adalah perdebatan validitas data penghitungan suara berjenjang. Seperti diketahui, penghitungan berjenjang dari mulai tingkat KPPS, ke TPS, ke PPK, KPU Kabupaten, KPU Provinsi dan KPU Pusat, menimbulkan persoalan validitas data yang seringkali menimbulkan sengketa atau gugatan pemilu.

Apakah metode berjenjang ini akan tetap dipertahankan ataukah dievaluasi. Apabila metode berjenjang ini tetap dipertahankan perlu ada jaminan agar proses penghitungan suara tidak menimbulkan jual beli suara atau perpindahan suara dari satu nama calon/partai ke nama yang lain sesama partai atau ke partai lain. Karena itu, jaminan bahwa tidak ada jual beli suara dan perpindahan suara menjadi salah satu syarat apabila metode berjenjang ini tetap dipertahankan. Perbaikan yang dibutuhkan antara lain kebutuhan bahwa setiap jenjang penghitungan ada saksi dari pengawas pemilu dan partai politik, serta adanya *security printing* yang tingkat keamanannya terjamin. Apabila kedua hal itu tidak dibenahi besar kemungkinan metoda penghitungan suara berjenjang tersebut akan menimbulkan masalah yang sama. Pada hakikatnya proses penghitungan suara ini harus transparan dan akuntabel sebagai bagian dari demokratisasi electoral yang dihindarkan dari penyimpangan-penyimpangan (*electoral fraud*). Oleh karena itu, aspek demokrasi dalam penghitungan suara ini antara lain menganut prinsip-prinsip (1) menjaga kerahasiaan setiap pemilih; (2) transparan dan akuntabel; (3) menjamin keakuratan dan kesahihan penghitungan; (4) pelaku penghitungan melakukan pencatatan secara akurat dan menghindarkan dari segala bentuk penyimpangan; dan (5) adanya pengawasan dalam setiap jenjangnya.

Dalam konteks kebutuhan jangka panjang, metode penghitungan suara bertingkat-tingkat ini memang sudah selayaknya dievaluasi, diubah menjadi metode penghitungan suara berbasis TPS secara langsung sesuai dengan zona wilayah daerah pemilihan. Salah satu keuntungan dari penghitungan suara langsung berbasis TPS adalah pertama, mudah melakukan pengecekan apabila terjadi kekeliruan atau kesalahan; kedua, apabila terjadi sengketa dalam penghitungan suara, *locus delicti* yang dipersengketakan lebih sempit, tidak luas, sehingga mudah melakukan pengecekan dan validasi atau verifikasi data yang dimaksud. Ketiga, perubahan data perolehan suara akan lebih mudah untuk dikontrol ketimbang dengan melakukan penghitungan suara secara berjenjang atau bertingkat.

Salah satu langkah dari metode penghitungan suara berbasis TPS ini dapat dilakukan hanya pada dua jenjang penghitungan yaitu: pertama, penghitungan berbasis TPS di masing-masing Provinsi dan/atau daerah pemilihan untuk menentukan perolehan suara partai politik dan calon anggota DPR, DPD dan Presiden/Wakil Presiden; dan kedua, rekapitulasi penghitungan suara secara nasional di tingkat pusat atas dasar penghitungan berbasis TPS dari tiap-tiap provinsi. Dengan penyelenggaraan pemilu yang terpisah atau serentak nasional dan lokal, proses penghitungan dua jenjang seperti itu sangat mungkin dilakukan, karena penyelenggara pemilu tidak memiliki beban yang berat untuk menyelesaikan seluruh penghitungan pemilu mulai dari Presiden/Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD. Dengan dipangkas hanya pada pemilu serentak nasional, proses penghitungan akan lebih ringan ketimbang proses pemilu 4 kotak seperti selama ini terjadi yaitu pemilu memilih DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota yang waktu penghitungannya harus diselesaikan dalam waktu yang relatif bersamaan. Pemisahan pemilu nasional – lokal memberi peluang pengubahan metode penghitungan suara ke arah penghitungan suara berbasis TPS.

Penghitungan berbasis TPS sebagai dasar penghitungan suara pemilu, memerlukan adanya jaminan hasil penghitungan. Secara teknis formulir penghitungan harus memiliki tingkat keamanan yang terjaga dari setiap usaha pemalsuan. Oleh karena itu, model formulir rekapitulasi yang ditempel hologram seperti pada Pemilu 2014 harus dihindari, karena cara tersebut mudah dimanipulasi. Dalam rangka menjamin keakuratan hasil penghitungan suara, perlu dibuat formulir rekapitulasi dalam dua jenjang penghitungan dengan tingkat *security printing* yang aman dan tidak mudah dipalsukan. *Security printing* tidak ditempel dalam bentuk hologram seperti pada Pemilu 2014, tetapi dalam bentuk printing yang benar-benar

memiliki tingkat keamanan yang tinggi sehingga tidak mudah dipalsukan dan mudah dikenali oleh KPU sebagai formulir yang asli dan sah. Selain adanya *security printing*, formulir penghitungan juga disertai dengan tanda tangan dan paraf di setiap lembarnya oleh para petugas KPPS dan para saksi serta pengawas yang hadir di setiap lokasi pemungutan suara. Untuk menghindari kesalahan, formulir perlu disimulasikan agar diperoleh jenis atau bentuk formulir yang paling mudah diisi dengan tingkat kesalahan yang relatif kecil.

Dalam konteks penghitungan dua jenjang sebagaimana dimaksud pada naskah ini, perlu juga dibuat ketat waktu proses penghitungan yang berbasis TPS ke jenjang berikutnya dengan kelonggaran waktu yang relatif “mencukupi,” sehingga penyelenggara dapat melakukan proses penghitungan secara benar dan akurat. Penghitungan waktu dalam proses penghitungan jenjang kedua perlu mempertimbangkan unsur-unsur kesehatan, faktor kelelahan, dan faktor keamanan agar penyelenggara dapat melakukan proses penghitungan di setiap daerah pemilihan dengan benar dan akurat. Dibutuhkan penghitungan simulasi oleh penyelenggara pemilu untuk menetapkan waktu penghitungan suara yang lebih manusiawi, menyehatkan, dan mendorong proses penghitungan secara benar dan akurat. Sebagai contoh, pengalaman penghitungan di tingkat PPK pada Pemilu 2009 dan 2014 yang harus diselesaikan dalam jangka waktu kurang lebih 5 hari, relatif tidak memberikan waktu yang longgar kepada penyelenggara pemilu dengan rata-rata setiap PPK harus menghitung kurang lebih 400 TPS.

### **Metode Konversi Suara dan Penentuan Pemenang**

Metode konversi suara menjadi kursi mencakup dua pengaturan, yaitu pengaturan tentang konversi suara rakyat menjadi kursi partai (untuk pemilihan anggota DPR), dan konversi suara menjadi kursi perseorangan anggota DPD.

#### *Konversi Suara Rakyat menjadi Kursi Partai*

*“..By electoral sistem, we mean the set of rules that specify how voters can express their preferences (ballot structure) and how the votes are translated into seats. The sistem must specify at least the number of areas where this translation takes place (electoral districts), the number of seats allocated in each of these areas (district magnitude), and the seat allocation formula...” [...Sistem pemilu dapat dimaknai sebagai seperangkat aturan yang menentukan bagaimana pemilih dapat memberikan preferensi mereka dan bagaimana suara yang dipilih itu diterjemahkan menjadi kursi. Sistem ini harus menentukan sejumlah daerah (daerah*

*pemilihan), jumlah kursi yang dialokasikan di masing-masing daerah (besaran daerah pemilihan) dan formula alokasi kursinya].*<sup>92</sup>

Upaya untuk konversi suara rakyat menjadi kursi partai tersebut, secara teoretik telah muncul perdebatan bagaimana seharusnya kursi didistribusikan kepada partai politik, apakah menggunakan model *Simple Kuota and Largest Remainders (Hare-LR—Hamilton Kuota—Hare Kuota)* ataukah menggunakan Hagenbach-Bischoff kuota, atau D'Hond (Jefferson) Divisor, *Sainte-Laguë* (Webster) divisors, ataukah bentuk modifikasinya.<sup>93</sup> Parthnership misalnya menyarankan penggunaan Webster Divisors mulai dari penentuan kuota kursi provinsi (daerah pemilihan) hingga formula rumus konversi suara menjadi kursi partai.<sup>94</sup> Penggunaan rumusan itu salah satunya didasari oleh kelemahan (paradoks kuota Hamilton dari pengalaman Pemilu Amerika Serikat).<sup>95</sup> Selain itu juga karena besaran kuota yang tidak adil dan besaran nilai kursi yang tidak setara dari pengalaman pemilu-pemilu di Indonesia.<sup>96</sup>

Penerjemahan konversi suara partai menjadi kursi, menjadi salah satu poin yang penting bagi upaya untuk mendorong perbaikan kualitas dan representasi sistem pemilihan. Salah satu kelemahan mendasar dari konversi suara partai pada pemilu di era reformasi, seperti pada Pemilu 2014 adalah masih berlakunya Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) sebagai dasar dalam melakukan konversi suara rakyat menjadi kursi partai dan penentuan calon anggota DPR yang memperoleh kursi. Penggunaan BPP bukan berarti tanpa masalah, sebab kelemahan utamanya, koefisien BPP antar satu daerah pemilihan dengan daerah pemilihan lainnya nilainya tidak sama (berbeda-beda), ada yang lebih mahal dan ada yang lebih murah. Oleh karena itu, penataan konversi suara partai menjadi kursi perlu dilakukan agar ada kesetaraan nilai kursi antardaerah pemilihan sehingga sistem pemilihan yang diberlakukan memberikan keadilan.

Untuk penataan tersebut, perubahan yang perlu dilakukan ialah dengan menghilangkan BPP dan mengganti konversi suara rakyat menjadi kursi partai dengan menggunakan Saint League Divisor (1, 3, 5, 7, 9, .....dst) di setiap daerah pemilihan. Konsekuensi dari penerapan Saint League Divisor, tidak ada sisa suara dan kursi dibagi habis

---

<sup>92</sup>Rain Taagepera, *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*, (New York: Oxford University Press, 2007), hlm. 2.

<sup>93</sup>*Ibid.*, hlm. 29-32.

<sup>94</sup>Parthnership, "Menyetarakan Nilai Suara...", hlm.21.

<sup>95</sup>*Ibid.*, hlm. 20-21.

<sup>96</sup>*Ibid.*, hlm. 25-27.

di daerah pemilihan dengan bilangan pembagi yang sama pada setiap daerah pemilihan dalam satu tahap konversi suara rakyat. Dengan adanya pembagi yang sama dalam konversi suara rakyat di seluruh daerah pemilihan, akan tercipta keadilan nilai dan kesetaraan cara pembagian sehingga kursi yang dihasilkan basis legitimasinya sama. Dalam proses konversi tersebut, karena tata caranya dilakukan dalam satu tahap penghitungan, sehingga tidak ada sisa suara, yang dalam prinsip konversi pada Pemilu 2009 dan 2014 selalu menimbulkan perdebatan pemaknaan apa yang dimaksud dengan sisa suara, dan bagaimana cara menentukan sisa suara tersebut. Dengan menggunakan Webster Divisor, bukan saja telah memupus kemungkinan-kemungkinan terjadinya penyimpangan dalam proses konversi suara rakyat menjadi kursi partai, tetapi telah meletakkan pada prinsip yang sebenarnya prinsip keadilan dan kesetaraan dalam konversi suara rakyat menjadi kursi partai di setiap daerah pemilihan dengan metode atau cara yang sama.

Tata cara penerapan konversi suara rakyat menjadi kursi partai dengan metode Saint League Divisor adalah sebagai berikut:

1. Sebelum penentuan pemenang anggota DPR, pertama-tama dilakukan konversi suara (calon dan partai) menjadi kursi partai.
2. Konversi suara (calon dan partai) menggunakan rumus Saint League Divisor (1, 3, 5, 7, 9, ....dst) hingga kursi di setiap daerah pemilihan terbagi habis. Dalam proses ini suara setiap partai dibagi dengan rumus Saint League Divisor (1, 3, 5, 7, 9, ....dst) sampai menghasilkan partai yang memperoleh kursi sesuai dengan jumlah kursi di setiap daerah pemilihan.<sup>97</sup>
3. Setelah proses konversi suara (calon dan partai) selesai, barulah dilakukan tahap penentuan anggota DPR yang terpilih di masing-masing internal partai.

Penentuan pemenang ditentukan melalui dua cara, yaitu: pertama, calon yang langsung memperoleh kursi apabila perolehan suaranya melampaui nilai kursi tingkat nasional (Jumlah Penduduk Nasional dibagi dengan jumlah kursi DPR); dan melampaui nilai Bilangan

---

<sup>97</sup> Teknis penghitungan konversi suara (calon dan partai) akan dilampirkan.

Pembagi Pemilih (BPP)<sup>98</sup> yang hanya diperuntukkan bagi penentuan calon anggota DPR yang langsung dapat memperoleh kursi. Calon anggota DPR yang secara otomatis dapat memperoleh kursi apabila melampaui nilai kursi nasional dan BPP di setiap daerah pemilihan.

Kedua, calon yang memperoleh kursi dari hasil kursi yang diperoleh oleh partai politik di setiap daerah pemilihan. Dalam hal ini cara penentuannya ditentukan atas dasar urutan perolehan suara terbanyak dari daftar calon anggota DPR dari partai yang bersangkutan di setiap daerah pemilihan. Urutan nama calon anggota DPR yang memperoleh kursi adalah sesuai dengan urutan terbanyak setara dengan perolehan kursi partai politik di daerah pemilihan tersebut.

Sedangkan untuk konversi suara mayoritarian ditentukan atas dasar first past the post (FPTP) dengan ketentuan calon yang memperoleh suara terbanyak di distrik itulah yang menjadi pemenang kursi di distrik yang diperebutkan.

#### *Pemenang Anggota DPD*

Dalam menentukan pemenang anggota DPD di setiap provinsi, ditentukan atas dasar *ranking* (jumlah suara terbanyak) atau suara terbanyak sesuai dengan urutan setara dengan kuota kursi yang tersedia. (Sebagai contoh, apabila kuota kursi DPD tiap provinsi adalah empat (4) kursi, maka calon anggota DPD yang memperoleh kursi adalah calon yang suaranya menempati urutan 1 hingga ke 4).

#### *Pemenang Calon Presiden dan Wakil Presiden*

1. Penentuan Pemenang calon presiden dan wakil presiden (calon lebih dari 2 pasang) ditentukan atas dasar:
  - a. Calon presiden/wakil presiden yang memperoleh suara  
50 % + 1
  - b. Calon presiden/wakil presiden sebagaimana disebut pada butir pertama penyebaran suaranya sekurang-kurangnya 20 % lebih dari separuh jumlah provinsi di seluruh Indonesia.

---

<sup>98</sup> Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) ini hanya digunakan untuk batas penentuan calon anggota DPR yang memperoleh kursi secara otomatis, bukan sebagai rumus konversi suara partai menjadi kursi. Rumus konversi suara partai menjadi kursi adalah Webster Divisor atau Saint Leaque Divisor.

- c. Apabila tidak ada calon presiden/wakil presiden yang memenuhi butir pertama dan kedua, dilakukan pemilihan presiden dan wakil presiden putaran kedua.
2. Penentuan Pemenang calon presiden dan wakil presiden (calon hanya 2 pasang) tidak berlaku prinsip *plurality* (50% + 1), tetapi ditentukan atas dasar prinsip majority atau suara terbanyak.
3. Penentuan Pemenang calon presiden dan wakil presiden (calon hanya 1 pasang yang bersaing dengan *kotak kosong*) ditentukan atas dasar suara terbanyak (*plurality*), dan tidak atas dasar perolehan suara 50% + 1 dan penyebaran suaranya sekurang-kurangnya 20% lebih dari separuh jumlah provinsi di seluruh Indonesia sebagaimana telah diatur oleh UUD 1945.

## **TATA KELOLA PEMILU SERENTAK**

Merujuk pada tatakelola kepemiluan, maka diperlukan tersedianya undang-undang kepemiluan, penyelenggara pemilu, penyelenggaraan dan penyelesaian sengketa pemilu.

### **Tersedianya Undang-Undang Pemilu Serentak**

Untuk menyelenggarakan pemilu serentak, tak pelak lagi diperlukan Undang-undang yang akan menjadi dasar setiap pelaksanaan tahapan pemilu serentak ini. Undang-undang pemilu baik pemilu untuk memilih DPR, DPD dan DPRD dan pemilu presiden dan wakil presiden dapat menjadi modal dasar dibuatnya undang-undang pemilu serentak. Mungkin yang perlu penyesuaian adalah dalam hal penyelenggaraan tahapannya.

Kebutuhan akan adanya undang-undang pemilu ini seharusnya sedini mungkin dapat diatasi. Tidak seperti penyelenggaraan pemilu 2009 di mana waktu disahkannya undang-undang dengan masa berlangsungnya tahapan sangat singkat sehingga penyelenggara tidak mempunyai waktu yang cukup untuk melakukan persiapan penyelenggaraan tahapan yaitu misalnya dalam hal penyiapan peraturan, petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Penyelenggaraan pemilu 2014 dari segi ketersediaan waktu antara disahkannya undang-undang dan penyelenggaraan tahapan cukup panjang sehingga penyelenggara pemilu dapat melakukan persiapan-persiapan sebelum pelaksanaan tahapan. Undang-undang pemilu 2014 juga sudah mengadopsi beberapa

perubahan yang berdasarkan pada pengalaman pada pemilu 2009. Dengan demikian, mengacu pada UU yang pernah ada, UU pemilu serentak harus segera disusun dan disahkan.

Dalam naskah ini, yang akan digunakan untuk bahan pijakan simulasi penyelenggaraan pemilu serentak adalah undang-undang pemilu legislatif dan pemilu presiden yang terakhir yaitu undang-undang untuk penyelenggaraan pemilu 2014.

Dengan mengambil asumsi bahwa penyelenggaraan pemilu serentak akan dilaksanakan pada bulan Juni atau awal juli 2019, maka disarankan agar UU Pemilu Serentak dapat disahkan minimal 2 tahun sebelum penyelenggaraan pemilu serentak yaitu maksimal pada bulan Juni 2017. Dengan demikian, apabila undang-undang pemilu serentak ini sudah tersedia pada awal atau maksimal pertengahan tahun 2017, penyelenggara pemilu dapat mempunyai cukup waktu untuk persiapan penyelenggaraannya. Penyelenggara pemilu pada masa sebelum disahkannya Undang-undang pemilu yang baru yang mengatur tahapan, penyelenggara pemilu harus melakukan persiapan-persiapan dari yang berupa perencanaan keuangan, perekrutan penyelenggara di daerah provinsi dan kabupaten kota, konsolidasi internal dan persiapan-persiapan draft peraturan dan draft petunjuk pelaksanaan beserta draft petunjuk teknis. Dengan demikian, pada saat tahapan harus dilaksanakan, penyelenggara pemilu sudah mempunyai persiapan yang cukup memadai.

### **Penyelenggara**

Merujuk pada ketentuan Pasal 22E UUD 1945 maka pemilu diselenggarakan oleh sebuah komisi yang bersifat Nasional , tetap, dan mandiri. Oleh sebab itu, masa kerja KPU adalah 5 tahun. Selama ini, masa kerja KPU RI, KPU provinsi dan KPU Kabupaten/Kota adalah 5 tahun. Bila dihubungkan dengan penyelenggaraan pemilu serentak, maka perlu dipikirkan soal pola rekrutmen anggota KPU yang ideal yaitu:

- a) Diseleksi oleh tim seleksi yang bersifat independen yang terdiri dari akademisi dan praktisi yang paham betul mengenai kepemiluan, bukan timsel yang dicalonkan oleh kepala daerah dan DPRD sebagaimana dilakukan oleh timsel perekrutan KPU pada pemilu 2009, tetapi seperti timsel pada perekrutan KPU pada pemilu 2014. Pemberkasan pemenuhan syarat calon anggota KPU dilakukan secara online dan ujian tertulis dilakukan secara online meskipun lokasi test nya berada di masing-masing tingkatan

b) Rekrutment untuk KPU dilaksanakan dua tahun setengah sebelum penyelenggaraan pemilu nasional. Bila merujuk pada usulan awal penyelenggaraan pemilu serentak secara ideal akan dilakukan bulan Juni atau awal Juli, maka rekrutmen anggota KPU sudah harus menghasilkan anggota KPU terpilih pada bulan Januari 2017. Hal ini dengan perhitungan bahwa pada dua tahun setelah yang bersangkutan menjadi anggota KPU, yang bersangkutan akan melalui seluruh proses dari awal pra tahapan, tahapan dan pasca tahapan. Setelah pemilu nasional selesai, yang bersangkutan masih mempunyai masa tugas dua setengah tahun. Pada masa setelah pemilu nasional ini, apabila pemilu lokal diselenggarakan dengan jarak 2 tahun, maka yang bersangkutan akan melalui proses pra tahapan, tahapan dan pasca tahapan tetapi untuk pemilu lokal. Setengah tahun setelahnya, yang bersangkutan dapat mengakhiri masa tugasnya pada periode itu, disaat yang bersamaan sudah berlangsung rekrutmen baru calon pengganti atau yang terpilih kembali.

Apabila siklus ini dapat dilalui maka sirkulasi keanggotaan KPU tidak mengganggu tahapan atau bahkan tidak mengganggu siklus suatu pemilu sama sekali. Selama ini, seringkali terjadi pergantian KPU ditengah tahapan, sehingga menyulitkan bagi yang terpilih untuk langsung menyesuaikan dengan tahapan yang sedang berjalan. Pergantian Antar Waktu masih dapat diakomodir kecuali untuk kasus yang menimbulkan pemberhentian keseluruhan anggota KPU, maka disarankan agar apabila terjadi pemberhentian seluruh anggota KPU, hal ini dilakukan dengan mempertimbangkan tahapan yang sedang berlangsung. Untuk itu, apabila pemilu serentak akan dilakukan pada bulan Juni akhir atau Juli awal, maka pergantian anggota KPU dilakukan pada bulan Januari dua setengah tahun sebelum penyelenggaraan pemilu. Apabila pemilu serentak nasional akan digelar bulan Juni 2019, maka bulan Januari 2017 sudah ada pergantian keanggotaan KPU. Keanggotaan KPU periode 2012-2017 yang seharusnya mengakhiri masa tugas pada tanggal 12 April 2017, dimajukan masa tugasnya menjadi Januari 2017. Karena konsekuensi ini, perlu diatur mengenai pergantian kompensasi bagi anggota KPU yang masa jabatannya dipersingkat 3 sampai 4 bulan tersebut.

Penyelenggara pemilu dengan model pemisahan pemilu nasional serentak ini akan membawa konsekuensi pada beban penyelenggara yang lebih ringan dan tertata. Untuk pemilu nasional serentak misalnya, beban penyelenggara untuk menyediakan surat suara hanya 77 surat suara sesuai Dapil dan 34 surat suara untuk DPD. Baru nanti untuk

penyelenggaraan pemilu lokal serentak, maka beban mereka hanya untuk menyediakan surat suara di wilayah provinsinya saja. Oleh sebab itu, masuk akal apabila untuk penyelenggaraan pemilu nasional serentak, beban pengadaan logistik yang berupa surat suara dan alat perlengkapan lain menjadi tanggung jawab penyelenggara tingkat pusat, sementara ketika penyelenggaraan lokal serentak, akan menjadi tanggung jawab masing-masing provinsi untuk pengadaan logistik di wilayahnya.

## **Waktu Dan Tahapan Penyelenggaraan**

### *Waktu Penyelenggaraan Pemilu Serentak*

Apabila merujuk pada norma penyelenggaraan pemilu serentak sebagaimana dimunculkan dalam putusan MK, dapat diketahui bahwa putusan MK merujuk pada Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, *“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”* . Hal ini dipahami bahwa konstitusi mengamanatkan hanya ada satu pemilihan umum dalam kurun waktu lima tahun. Selanjutnya Pasal 22E Ayat (1) UUD 1945 langsung diikuti oleh Ayat (2) –dalam satu tarikan nafas– yang menyatakan, *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*. Hal ini dipahami bahwa pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali dilaksanakan secara sekaligus (serentak) untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dari ketentuan ini, maka waktu penyelenggaraan pemilu serentak adalah sekali dalam lima tahun. Namun demikian, argumentasi pelaksanaan pemilu serentak lima kotak dalam waktu yang bersamaan ini banyak menuai kritik mengingat beberapa hal:

a. *Coattail effect* tidak tercipta

Adanya keinginan untuk memperkuat sistem presidensial dimana memunculkan pola hubungan yang saling mendukung antara eksekutif dan legislatif sehingga tercipta tatakelola pemerintahan yang kuat, apabila penyelenggaraan pemilu dilakukan secara

serentak lima kotak, tidak mudah tercipta. Hal itu disebabkan format surat suara yang sendiri-sendiri sehingga memungkinkan pemilih mempunyai pilihan yang tidak sejalur. Pemilih bisa jadi memilih partai A untuk legislatif, dan calon partai B untuk presiden. Oleh karena itu, apabila penyelenggaraan pemilu serentak 5 kotak, coat tail effect tidak tercipta.

b. Kemampuan pemilih menjadi pemilih rasional minim

Mengingat pengalaman Indonesia menyelenggarakan pemilu, selama ini dapat diketahui bahwa perilaku pemilih di Indonesia masih banyak yang ditentukan oleh iming-iming material selama kampanye atau alasan kedekatan afiliasi dengan calon, baik karena kesamaan etnis, performa fisik maupun hal lain yang bersifat instan. Oleh karena itu, apabila merunut dari pengalaman pemilu di Indonesia akhir-akhir ini, banyak sekali kasus money politics dengan berbagai jargon berkembang di masyarakat dan sepertinya tercipta suatu persepsi bahwa hal itu bukan penyimpangan, tetapi hal yang lumrah. Oleh karena itu, perlu dibuat perekayasa pengelolaan pemilu dan pengetatan sanksi hukum bagi pelaku dan penerima money politics. Ketentuan di dalam UU pemilu yang melarang pemberian, menerima atau menjanjikan barang dan atau jasa selama pemilu, perlu penegasan sanksinya.

Di samping itu, kemampuan pemilih untuk menjadi pemilih yang secara rasional mendasarkan pilihannya pada program partai, masih sangat minim. Partai gagal mensosialisasikan programnya kepada para calon pemilih, para calon juga tidak mempunyai performa kuat untuk mendorong kesuksesan program partai. Oleh sebab itu, perlu dicari formula secara sistemik untuk menangani permasalahan ini.

c. Faktor pengamanan

Terkait dengan penyelenggaraan pemilu serentak, seringkali yang perlu diperhitungkan adalah soal keamanan. Menurut pengalaman selama ini, faktor pengamanan penyelenggaraan pemilu legislatif yang digelar secara nasional bersamaan, dari sisi keamanan tidak terlalu riskan. Namun perlu dihitung bahwa kontestasi pada pileg dan pilpres berbeda eskalasi friksinya antara para pendukung. Seperti pengalaman penyelenggaraan pemilu presiden 2014 yang hanya diikuti oleh 2 pasangan calon presiden dan wakil presiden, mempunyai eskalasi friksi antar pendukung pasangan calon yang lebih tinggi, yang sedikit banyak mempengaruhi situasi keamanan masyarakat.

Apabila penyelenggaraan pemilu kada disatukan menjadi 5 kotak, maka soal keamanan ini perlu mendapatkan perhatian yang lebih besar. Hal ini ditengarai disebabkan oleh potensinya kemunculan friksi para pendukung pasangan calon presiden yang bercampur dengan kepentingan para pendukung partai peserta pemilu.

d. Pengaturan logistik

Selama ini pengaturan logistik dilakukan secara terpusat dengan menggunakan aplikasi silogdis (sistem logistik dan distribusi) dengan melakukan zonasi (diberlakukan zona-zona yang diatur sedemikian rupa untuk mendekatkan pabrik pemenang tender dengan wilayah distribusi logistik pemilu). Apabila diberlakukan penyelenggaraan pemilu serentak dengan distrik pemilu yang beragam, maka perlu dilihat kapabilitas penyelenggara pemilu (KPU), apakah KPU akan menerapkan sistem dan mekanisme yang sama dalam pembuatan dan distribusi logistik ataukah KPU harus mencari cara baru. Kompleksitas penyelenggaraan pemilu 5 kotak membawa konsekuensi pada beban pekerjaan penyelenggara pemilu yang lebih rumit dan perlu ketelitian.

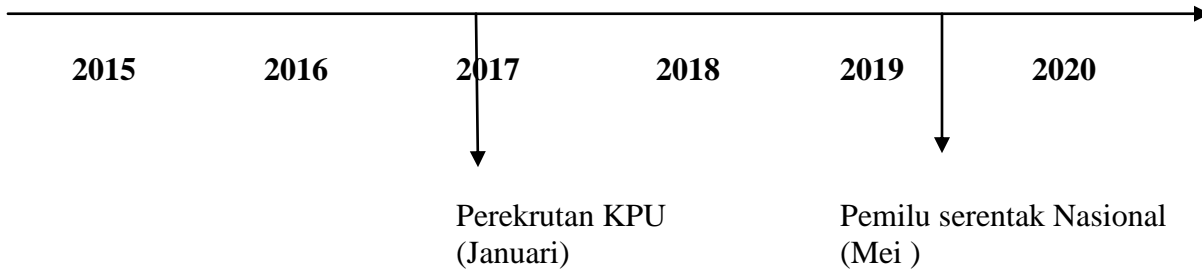
Oleh karena itu, diusulkan model serentak nasional-lokal. Untuk menyelenggarakan pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak, maka yang perlu dipertimbangkan adalah:

1. Masa akhir jabatan Presiden, DPR, DPD untuk pemilu serentak nasional
2. Masa akhir jabatan Gubernur, Bupati/walikota, DPRD Prov, DPRD Kabupaten/Kota untuk pemilu lokal serentak

Selama ini, Presiden dan wakil presiden dilantik tanggal 20 Oktober, sementara DPR dan DPD dilantik tanggal 1 oktober. Sementara itu, kalau kita melihat bahwa pemilu legislatif diselenggarakan tanggal 9 April, maka jarak antara pemilu legislatif sampai dengan pelantikan calon legislatif terpilih sekitar 5 sampai 6 bulan. Waktu ini memungkinkan munculnya ketidak efektifan kerja legislatif khususnya bagi yang tidak terpilih kembali. Oleh sebab itu, apabila pemilu akan dilakukan serentak, maka sebaiknya dilakukan dengan memperpendek jarak antara waktu penyelenggaraan pemilu dengan waktu pelantikan. Perhitungan waktu juga harus mempertimbangkan waktu rekapitulasi yang memakan waktu satu bulan dan waktu untuk selesainya gugatan di MK. Dengan mempertimbangkan soal itu, diusulkan Mei 2019 menjadi waktu yang pas untuk menyelenggarakan pemilu serentak nasional karena itu tidak mengganggu masa akhir jabatan Presiden.

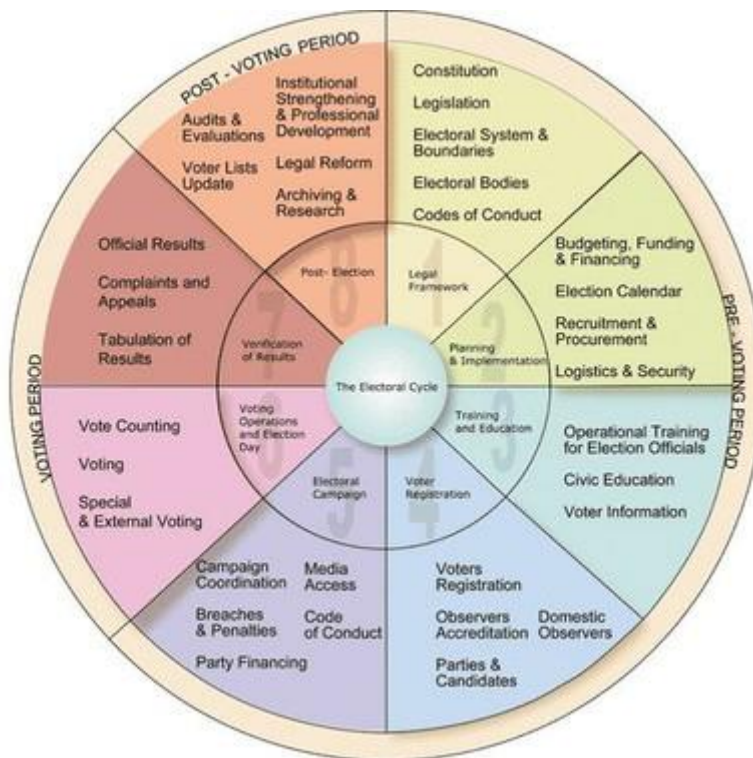
Dalam kaitannya dengan perencanaan penyelenggaraan pemilu lokal serentak, maka bila pemilu lokal serentak diusulkan 2,5 tahun kemudian, pemilu lokal serentak akan bisa dilaksanakan pada bulan November 2021. Dilihat dari segi pola pertanggung jawaban keuangan, maka masih dimungkinkan untuk mempertanggung jawabkan keuangan pada bulan Desember.

Grafik Perkiraan Waktu Penyelenggaraan Pemilu Serentak Nasional



*Tahapan Penyelenggaraan Pemilu*

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan suatu pemilu, maka perlu dikutip siklus pemilu sebagaimana yang termuat dalam diagram di bawah ini:



Sumber: Electoral Cycle pada ACE Project.org

Dari diagram diatas ada beberapa catatan penting yaitu:

- I. Pada Masa Sebelum Penyelenggaraan Pemilu

- a) Siklus 1: Ketersediaan landasan hukum yang memayungi seluruh institusi dan kegiatan. Dalam hal ini yang diperlukan adalah landasan hukum untuk penyelenggaraan pemilu, penyelenggara maupun *code of conduct*. Untuk menyelenggarakan pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak, pengaturan mengenai penyelenggara pemilu serentak secara ideal mengatur juga pola perekrutan penyelenggara yang sedapat mungkin tidak mengganggu berjalannya tahapan. Oleh karena itu, diusulkan bahwa perekrutan penyelenggara dilakukan awal tahun 2017.
- b) Siklus 2: Perencanaan anggaran dan pembiayaan  
Pada masa ini, perencanaan keuangan untuk mata anggaran yang bersifat rutin (Anggaran 76) dan tahapan (Anggaran 99) dilakukan setahun sebelum tahun berjalan. Oleh karena itu, pada masa ini, penyelenggara biasanya sudah memunculkan besaran anggaran sesuai dengan MAK (Mata Anggaran Kegiatan). Oleh karena itu, pada saat perencanaan anggaran dan pembiayaan ini, pihak penyelenggara biasanya melakukan lobby-lobby kepada DPR, melakukan dengar pendapat dengan Panitia Anggaran untuk mendapatkan persetujuan penganggaran (*fiatering*). Untuk penyelenggaraan pemilu Serentak, penganggaran tahun pertama (2017) akan meliputi anggaran rutin, anggaran pra tahapan dan anggaran tahapan apabila ada tahapan yang sudah akan berlangsung pada tahun 2017.
- c) Siklus 2: Perencanaan Jadwal, tahapan dan program  
Pada perencanaan jadwal, tahapan dan program ini biasanya penyelenggara pemilu akan menyiapkan draft jadwal, tahapan dan program pemilu yang akan dilaksanakan secara detail dengan perhitungan jumlah hari atau lamanya program dan atau kegiatan berlangsung. Rancangan Jadwal, Tahapan dan Program akan dilampirkan dalam naskah ini. Draft Jadwal, tahapan dan program ini nantinya akan disesuaikan sesuai dengan pengaturan pada Undang-undang.
- d) Siklus 2: Perencanaan logistik dan pengamanan  
Pada masa ini, perencanaan logistik biasanya mempersiapkan perkiraan kuantitas, jenis maupun proses pengadaan logistik pemilu yang akan merujuk pada pengaturan mengenai Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, termasuk pengaturan spesifikasi teknis, material, sertifikasi halal apabila diperlukan khususnya untuk pembuatan tinta

- pemilu, pertimbangan mengenai warna, metode pelipatan, bentuk surat suara sampai soal distribusi logistik pemilu dan pengamanan logistik pemilu.
- e) Siklus 2: Perencanaan pengadaan barang dan jasa
- Pada masa perencanaan barang dan jasa ini, pihak penyelenggara biasanya akan menggandeng pihak lain untuk turut mengawasi agar pengadaan barang dan jasa sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Sebagaimana yang dilakukan selama ini, penyelenggara menggandeng pihak kejaksaan, kepolisian, dan LKPP. Selain itu, pada masa perencanaan ini, dirancang tatacaranya, dibahas spesifikasi kebutuhan logistik pemilu dengan profil perusahaan yang diperlukan untuk melaksanakan pengadaan logistik pemilu dan jasa distribusi, sehingga sudah tercipta peta kebutuhan, daftar perusahaan yang mungkin akan ikut pelelangan, mekanisme lelang, zonasi (pembuatan zona) atau paket-paket pelelangan. Apabila tidak ada perubahan signifikan, biasanya pada saat harus dilakukan pelelangan, penyelenggara pemilu tinggal melaksanakan pelelangan.
- f) Siklus 3: Rekrutmen penyelenggara dan pelaksana ad hoc
- Pada masa ini, sebagaimana yang sudah disinggung di depan, rekrutmen penyelenggara pemilu nasional diselenggarakan sebelum tahapan berlangsung. Oleh karena itu, disarankan agar rekrutmen anggota KPU adalah dua setengah tahun sebelum pemungutan suara dan KPU Provinsi dan KPU kabupaten Kota dilakukan misalnya 3 bulan setelahnya. Untuk rekrutmen pelaksana ad hoc, biasanya mengikuti ketentuan UU, termasuk masa kerja dan tugas fungsinya.
- g) Siklus 3: Pembuatan Draft peraturan, Juklak, Juknis
- Pada saat pembuatan draft peraturan, juklak dan juknis, biasanya disiapkan draft peraturan dari masing-masing tahapan yang diikuti dengan pembuatan juklak dan juknis. Hal ini dimaksudkan agar apabila nanti uu tentang pemilu serentak sudah disahkan, peraturan-peraturan itu tinggal disesuaikan beberapa hal, dan langsung bisa disahkan dan dimasukkan dalam lembar negara
- h) Siklus 3: Pelatihan (Bimbingan Teknis/Bimtek terhadap penyelenggara dan pelaksana.
- Bimtek atau bimbingan teknis pelaksanaan biasanya sangat erat dengan tugas dan fungsi. Untuk fungsi yang berbeda biasanya ada bimbingan teknis atau setidaknya

tersedia buku panduan. Bimtek dan buku panduan inilah sebagai sarana untuk memahami tugas dan fungsi masing-masing petugas.

i) Siklus 4: Penyebaran informasi kepada pemilih dan masyarakat

Pada saat ini, biasanya dipergunakan untuk menyampaikan informasi mengenai kepemiluan, dan sosialisasi mengenai tatacara penggunaan hak pilih, hal-hal yang dilarang atau diperbolehkan dalam prosesi kepemiluan, pembuatan iklan layanan masyarakat (Public Service Advertisement), lomba jargon, maupun media lain seperti Jalan sehat, Pemilu Run

j) Siklus 4: Akreditasi pemantau pemilu

Pada massa ini, para organisasi pemantau biasanya diwajibkan untuk mendaftarkan nama institusinya kepada KPU dan KPU melakukan proses akreditasi. Dalam proses akreditasi ini bagi institusi asing yang akan melakukan pemantauan pemilu juga harus melakukan akreditasi di KPU setelah terlebih dahulu mendapatkan surat rekomendasi dari Kemenlu sebagai clearance house.

### *Tahapan Penyelenggara Pemilu*

Dalam penyelenggaraan pemilu serentak, ada tahapan pemilu dapat dibarengkan: pemutakhiran data pemilih, verifikasi partai politik, verifikasi calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara.

a) Siklus 4: Penyusunan dan pemutakhiran data pemilih:

Dalam penyusunan daftar pemilih, perlu diusulkan hal-hal sebagai berikut (beberapa diantaranya merupakan hal yang selama ini sudah diatur, tetapi perlu disempurnakan).

1. Data Kependudukan

Dalam hal pemerintah dan pemerintah daerah menyediakan data kependudukan yang berupa data agregat kependudukan per kecamatan dan data penduduk potensial pemilih pemilu (DP4), perlu kiranya ada sinkronisasi data terlebih dahulu. DP4 juga seharusnya disediakan dalam format yang sama dan berisi data yang sama, sesuai dengan kebutuhan KPU

2. Data tersebut pada waktu penyerahan dilakukan pengecekan atas isi data, dengan menggunakan sistem yang dibangun bersama-sama dengan KPU, data dibandingkan,

disandingkan dan dimutakhirkan oleh pemerintah dan KPU. Harus ada peluang untuk membandingkan data penduduk yang dimiliki oleh BPS,

3. Data penduduk di luar negeri disiapkan oleh kementerian luar negeri dengan membandingkan data imigrasi dari Departemen keimigrasian
4. Perlu membuat pola pemutakhiran data pemilih yang berkesinambungan atau setidaknya periodik, untuk mendapatkan data pemilih yang lebih akurat.
5. Pemutakhiran dilakukan dari rumah ke rumah, dengan diberikan tanda (stiker atau tanda lain) dan pemutakhiran dilakukan dengan berbagai cara dan waktu yang lama/periodik
6. Basis pemutakhiran data pemilih adalah berbasis *de facto* dengan memperhatikan unsur domisili di wilayah rukun tetangga
7. Masukan dan tanggapan masyarakat dibuka untuk waktu lama dan sesuai periode.

a) Siklus 4: Verifikasi Partai Politik

Pada masa verifikasi partai politik, akan sangat terbantu apabila menggunakan sistem. Sistem yang sudah ada di penyelenggara pemilu sekarang ini perlu dianalisis lagi berdasarkan hasil, kekurangan, masukan ataupun kinerja yang sudah ada, termasuk menjaga atau mengembangkan sistem verifikasi dengan menggunakan sistem dan dibarengi dengan pelaksanaan verifikasi faktual.

b) Siklus 4: Verifikasi calon

Pada masa verifikasi calon, perlu dilaksanakan setelah ada pengumuman resmi KPU mengenai hasil verifikasi partai politik peserta pemilu. Partai politik peserta pemilu pada masa ini menyampaikan daftar nama calon anggota legislatif nasional, dan sekaligus calon presiden dan wakil presiden.

c) Siklus 5: Kampanye

Pada saat ini, sebaiknya kampanye diatur secara lebih jeli, khususnya mengenai hal mana saja yang akan dikenai sanksi secara tegas. Termasuk didalamnya yang mengatur mengenai sifat dari pelanggaran pada masa kampanye, apakah dihitung secara kumulatif atau tidak kumulatif

d) Siklus 6: Pemungutan dan penghitungan suara

Pada masa pemungutan dan penghitungan suara, yang memerlukan perhatian adalah soal pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suaranya. Yang harus diperhitungkan adalah tatacara yang lebih mudah dan tidak menyulitkan bagi KPPS

ketika melakukan penghitungan. Pemungutan suara dengan melakukan contreng misalnya, ada kemungkinan tanda contrengnya berada di luar kotak sehingga menyulitkan bagi KPPS untuk menentukan sah tidaknya surat suara tersebut.

Masalah yang perlu diperhatikan untuk penyelenggaraan pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak adalah soal logistik. Untuk itu ada alternatif pengaturan:

1. Untuk pemilu nasional, maka tanggung jawab ada di tingkat nasional
2. Untuk pemilu lokal, logistik diurus oleh provinsi, untuk logistik di wilayah provinsi yang bersangkutan
3. Untuk menghindari tertukarnya surat suara, maka logistik dilakukan dengan pengaturan zona dan pengawasan yang ketat

e) Siklus 7: Penghitungan Suara dan penetapan calon terpilih

Dalam masa ini yang perlu dicermati adalah mekanisme yang tidak memungkinkan terjadinya kesalahan dan politisasi dari partai politik. Diperkirakan politisasi partai politik pada pemilu serentak nasional ini akan meningkat karena pada saat pemilu nasional serentak, partai politik diperkirakan akan melakukan perjuangan yang total.

f) Siklus 8: Evaluasi

Pada masa ini, penyelenggara mempunyai waktu untuk melakukan evaluasi atas penyelenggaraan pemilu yang berjalan dan mencari formulasi perbaikan atas hal-hal yang dirasa kurang.

g) Siklus 8: Reformasi Kebijakan dan Undang-undang

Pada tahapan ini, adalah saat dimana dimungkinkan masukan-masukan perbaikan atas undang-undang dan kebijakan.

1. Partai Politik

- a) Partai politik harus mempunyai cabang partai di 100 persen jumlah provinsi dan 100 persen kabupaten kota.
- b) Partai politik mengajukan calon anggota legislatif tingkat nasional bersamaan dengan calon presiden yang akan diusung partai.

Alternatif pencalonan:

- a. Masing-masing partai diperbolehkan mengusung calon presiden

- b. Sejak awal partai sudah memutuskan untuk melakukan koalisi dengan partai lain dalam pencalonan presiden. Partai memutuskan sendiri mengenai hal ini
- c. Partai dari awal diatur untuk berkoalisi dengan ditentukan maksimal jumlah partai koalisinya

Calon/Pasangan calon → partai melakukan seleksi internal, dan hasil seleksi internal ini diatur dalam ketentuan UU. Seleksi internal meliputi penilaian terhadap kapasitas calon secara terbuka.

### **Konsekuensi Perubahan Tatakelola Pemilu Nasional Serentak dan Pemilu Lokal Serentak**

Perubahan waktu penyelenggaraan pemilu yang awalnya diselenggarakan terpisah antara legislatif dan eksekutif akan mengakibatkan beban yang besar di KPU pusat sementara KPU di daerah hanya menjadi pelaksana teknis saja. Dengan perubahan menjadi pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak, maka beban menjadi lebih tertata. Untuk pemilu nasional serentak, maka beban KPU Pusat hanya akan mengurus surat suara pada level nasional. Sementara untuk pemilu lokal serentak, KPU di tingkat provinsi menjadi penanggung jawab pengadaan surat suara di wilayahnya. Dengan model seperti ini, kemungkinan surat suara tertukar sangat minim karena pada pemilu nasional serentak, KPU RI hanya akan mengirimkan surat suara ke 77 Dapil untuk surat suara Calon DPRRI dan ke 34 Provinsi. Sementara untuk penyelenggaraan pemilu lokal serentak, KPU provinsi hanya bertanggung jawab untuk melakukan pengadaan surat suara dan distribusi logistik pemilu untuk provinsinya

Dari sisi pengaturan waktu penyelenggaraan, persiapan pemilu nasional serentak yang dimulai sejak dua tahun sebelum penyelenggaraan pemilu nasional serentak akan membuat persiapan penyelenggaraan pemilu lebih leluasa dan program-program sosialisasi dapat dilaksanakan lebih baik. Untuk penyelenggaraan pemilu lokal serentak yang dilaksanakan dua setengah tahun setelah pemilu nasional serentak juga akan memberi waktu yang cukup untuk persiapan.

### **SISTEM PENEGAKAN HUKUM PEMILU NASIONAL SERENTAK**

Sistem penegakan hukum pemilu adalah serangkaian peraturan yang bertujuan untuk mengatasi masalah-masalah hukum pemilu. Masalah-masalah hukum pemilu adalah segala perbuatan

hukum yang menyimpang, bertentangan, atau melanggar peraturan perundang-undangan pemilu dalam pelaksanaan pemilu, termasuk adanya pihak yang merasa dirugikan dalam pelaksanaan pemilu tersebut.

Standar pemilu demokratis menyatakan bahwa pemilu jujur dan adil (*free and fair elections*) dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur semua proses pelaksanaan pemilu; sekaligus mampu melindungi para penyelenggara, peserta, calon, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyuapan, penipuan, dan berbagai praktek curang lainn yang akan mempengaruhi hasil pemilu. Oleh karena itu, pemilu yang jujur dan adil membutuhkan peraturan perundang-undangan pemilu beserta aparat yang bertugas menegakkan peraturan perundang-undangan pemilu tersebut. (International IDEA: 2002)

Untuk membangun sistem penegakan hukum pemilu, selain perlu melengkapi dan mempertegas materi peraturan perundang-undangan, yang tidak kalah penting adalah meningkatkan efektivitas kerja aparat penegak hukum pemilu: pertama, KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota selaku penyelenggara pemilu berwenang menjatuhkan sanksi terhadap para pelaku pelanggaran administrasi pemilu; kedua, Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota selaku pengawas berwenang memastikan ada-tidaknya pelanggaran pemilu dan menyelesaikan sengketa nonhasil pemilu; ketiga, DKPP berwenang menjatuhkan sanksi atas pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu; keempat, MK berwenang menyelesaikan perselisihan hasil pemilu; dan kelima, jajaran kepolisian, kejaksaan, dan lembaga peradilan yang masing-masing berwenang menyidik, mendakwa, dan menjatuhkan vonis.

### **Pelanggaran dan Sengketa/Perselisihan**

Dalam mengatur masalah hukum pemilu, Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No 8/2012) lebih lengkap daripada Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU No 42/2008), Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (UU No 15/2011), dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (Perppu No 1/2014). Karenanya pemetaan masalah hukum pemilu bisa dimulai dari undang-undang yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan pemilu

legislatif. UU No 8/2012 mengenal dua masalah hukum: pelanggaran dan sengketa/perselisihan. Pelanggaran terdiri dari atas tindak pidana pemilu, pelanggaran administrasi pemilu, dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Sedang sengketa/perselisihan terdiri dari atas sengketa pemilu, sengketa tata usaha negara pemilu, dan perselisihan hasil pemilu.

**Tiga Jenis Pelanggaran Pemilu:** pertama, tindak pidana pemilu adalah tindak pidana pelanggaran dan atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana pemilu.<sup>99</sup> Berbeda dengan undang-undang sebelumnya, UU No. 8/2012 membedakan antara tindak pidana pelanggaran dan tindak pidana kejahatan. Undang-undang menetapkan 19 pasal tindak pidana pelanggaran, mulai dari memberi keterangan tidak benar dalam pengisian daftar pemilih hingga mengumumkan hasil servei pada masa tenang.<sup>100</sup> Sementara, untuk tindak pidana kejahatan, undang-undang ini mengatur dalam 29 pasal, mulai dari menghilangkan hak pilih orang lain sampai dengan petugas pemilu yang tidak menindaklanjuti temuan atau laporan pelanggaran.<sup>101</sup>

Kedua, pelanggaran administrasi pemilu adalah pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.<sup>102</sup> Karena pelanggaran ini menyangkut administrasi pelaksanaan pemilu, maka semua pelanggaran terhadap peraturan KPU, merupakan pelanggaran administrasi. Hanya saja UU No. 8/2012 tidak menyebutkan secara khusus jenis dan bentuk sanksi pelanggaran administrasi. Sanksi langsung dikaitkan dengan proses administrasi, mulai dari peringatan lisan, peringatan tertulis hingga pembatalan sebagai peserta pemilu atau calon anggota legislatif.

Ketiga, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu adalah pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berpedomankan sumpah dan atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu.<sup>103</sup> Menurut UU No. 15/2011, kode etik penyelenggara pemilu disusun dan ditetapkan oleh DKPP, dengan tujuan untuk menjaga kemandirian, integritas, dan kredibilitas penyelenggara pemilu.<sup>104</sup> Adapun sanksi bagi pelanggar kode etik penyelenggara pemilu terdiri dari teguran tertulis, pemberhentian sementara, dan pemberhentian tetap.<sup>105</sup>

---

<sup>99</sup>Pasal 260 UU No. 8/2012.

<sup>100</sup>Pasal 273-291 UU No. 8/2012.

<sup>101</sup>Pasal 292-321 UU No. 8/2012.

<sup>102</sup>Pasal 253 UU No. 8/2012.

<sup>103</sup>Pasal 251 UU No. 8/2012.

<sup>104</sup>Pasal 110 UU No. 15/2011.

<sup>105</sup>Pasal 112 ayat (11) UU No. 15/2011.

**Tiga Jenis Sengketa/Perselisihan Pemilu:** pertama, sengketa pemilu adalah sengketa yang terjadi antarpeserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.<sup>106</sup> Berdasarkan pengertian itu, maka terdapat dua jenis sengketa, yakni: pertama, sengketa antarpeserta pemilu; dan kedua, sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. Kedua sengketa itu disebabkan oleh keluarnya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Menurut UU No. 15/2011, dalam menyelenggarakan pemilu, KPU membuat Peraturan KPU dan Keputusan KPU; sedangkan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota membuat keputusan mengacu kepada pedoman yang ditetapkan oleh KPU.<sup>107</sup> Dalam penyelenggaraan pemilu legislatif, jumlah keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sangat banyak sesuai dengan proses pelaksanaan tahapan pemilu. Semuanya bisa menjadi penyebab terjadinya sengketa (baik sengketa antarpeserta pemilu maupun sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu).

Kedua, sengketa tata usaha negara pemilu adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon peserta pemilu dengan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota. Sengketa tata usaha negara pemilu merupakan sengketa yang timbul antara: (a) KPU dan partai politik calon peserta pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang penetapan partai politik peserta pemilu; dan (b) KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap.<sup>108</sup>

Ketiga, perselisihan hasil pemilu adalah perselisihan antara KPU dan peserta pemilu mengenai penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional merupakan perselisihan penetapan perolehan suara yang dapat memengaruhi perolehan kursi peserta pemilu.<sup>109</sup> Konstitusi menegaskan bahwa

---

<sup>106</sup>Pasal 257 UU No. 8/2012.

<sup>107</sup>Pasal 119 ayat (1) dan (3) UU No. 15/2011.

<sup>108</sup> Pasal 268 UU No 8/2012.

<sup>109</sup> Pasal 271 UU No 8/2012.

perselisihan hasil pemilu legislatif dan pemilu presiden ditangani oleh MK. Semula perselisihan hasil pilkada juga ditangani MK, namun belakangan muncul putusan MK yang melempar penyelesaian perkara ini ke MA.

### **Penanganan Pelanggaran/Tindak Pidana**

Penanganan pelanggaran administrasi dan tindak pidana pemilu diawali pengkajian oleh pengawas pemilu: Bawaslu, Bawaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota. Jika pengawas pemilu menemukan pelanggaran administrasi, hasil kajian diserahkan kepada penyelenggara pemilu: KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota. Penyelenggara memeriksa kembali dan memberikan sanksi apabila benar telah terjadi pelanggaran.

Penanganan tindak pidana pemilu juga diawali pengkajian oleh pengawas pemilu: Bawaslu, Bawaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota. Jika pengawas pemilu menemukan tindak pidana, hasil kajian diserahkan kepada kepolisian untuk dilakukan penyidikan. Jika unsur-unsur pidana terpenuhi, kepolisian menyerahkan berkas acara pemeriksaan kepada kejaksaan untuk dilakukan penuntutan. Jika berkas acara pemeriksaan dinyatakan lengkap, kejaksaan akan melimpahkan perkara ke pengadilan. Selanjutnya pengadilan akan menggelar sidang dan hakim akan menjatuhkan sanksi.

Sementara penanganan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu tidak harus diawali pengkajian oleh pengawas pemilu. Bawaslu, Bawaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota memang bisa melakukan pengkajian dan hasilnya bisa diserahkan ke DKPP. Namun DKPP juga membuka laporan pengaduan dari para pihak atas terjadinya pelanggaran kode etik. Apabila pemeriksaan terhadap hasil kajian pengawas atau laporan pengaduan menemui unsur adanya pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, maka DKPP akan menggelar persidangan dan menjatuhkan sanksi.

Tabel 1 memperlihatkan bagaimana UU No 8/2012 mengatur secara rinci proses penanganan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, dan tindak pidana pemilu. Pada tabel tersebut tidak hanya ditunjukkan bagaimana lembaga-lembaga yang berwenang menangani pelanggaran dan tindak pidana bekerja, tetapi juga batasan waktu penanganan pelanggaran dan tindak pidana. Pelapor punya waktu 7 hari untuk melaporkan sejak diketahui adanya pelanggaran. Bawaslu dan jajarannya punya waktu 3 hari untuk mengkaji, dan tambahan waktu 3 hari lagi.

Kepolisian mempunyai waktu 14 untuk melakukan penyelidikan, dan 3 hari tambahan untuk melengkapi berkas perkara jika dimina kejaksaan; kejaksaan punya waktu 5 hari untuk melimpahkan tuntutan ke pengadilan, dan melaksanakan putusan paling lama 3 hari setelah putusan diterima. Pengadilan negeri punya waktu 7 hari untuk memutus perkara, maksimal 3 hari putusan harus disampaikan kepada para pihak. Para pihak punya waktu 3 hari untuk banding dan pengadilan negeri punya waktu 3 hari juga untuk melimpahkan berkas banding ke pengadilan tinggi. Pengadilan tinggi punya waktu 7 hari untuk memutus perkara, dan sifat putusannya tetap.

KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota punya waktu 7 hari untuk memutus atas pelanggaran administrasi yang diajukan Bawaslu, Bawaslu provinsi, dan Bawaslu kabupaten/kota. Sedangkan DKPP tidak diberi batasan waktu untuk memutus perkara pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, tetapi DKPP diharuskan menyampaikan panggilan kepada terperiksa, 5 hari sebelum sidang.

**Tabel Penanganan Perkara Pelanggaran Pemilu**

<b>Lembaga</b>	<b>Pelaporan dan Pengkajian</b>	<b>Penangan Perkara</b>
Bawaslu dan jajaran	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melaporkan paling lama 7 hari sejak diketahui dan atau ditemukan.</li> <li>▪ Menkaji dan menindaklanjuti paling lama 3 hari setelah laporan diterima.</li> <li>▪ Tambahan waktu 3 hari untuk mengkaji dan menindaklanjuti.</li> <li>▪ Menyampaikan laporan tindak pidana pemilu ke kepolisian paling lama 1x24 setelah diputuskan.</li> </ul>	
Kepolisian		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyampaikan hasil penyidikan dan berkas perkara ke penuntut umum, paling lama 14 hari.</li> <li>▪ Menyampaikan kembali berkas perkara yg telah dilengkapi ke penuntut umum, paling lama 3 hari.</li> </ul>
Kejaksaan		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Melimpahkan berkas perkara ke pengadilan negeri, paling lama 5 hari sejak menerima berkas perkara dari kepolisian.</li> <li>▪ Melaksanakan putusan pengadilan, paling lama 3 hari setelah putusan diterima.</li> </ul>
Pengadilan Negeri		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Memeriksa, mengadili dan memutus paling lama 7 hari setelah berkas perkara dilimphkan dari kejaksaan.</li> <li>▪ Mengajukan permohonan banding paling lama 3 hari setelah perkara</li> </ul>

		<p>diputus.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meilimpahkan berkas banding ke pengadilan tinggi paling lama 3 hari setelah permohonan banding diterima.</li> <li>▪ Menyampaikan putusan pengadilan negeri (jika tidak ada banding) disampaikan ke penuntut umum, paling lama 3 hari setelah dibacakan.</li> </ul>
Pengadilan Tinggi		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Memeriksa dan memutus paling lama 7 hari setelah berkas banding diterima.</li> <li>▪ Putusan pengadilan tinggi terakhir dan mengikat.</li> </ul>
KPU dan jajaran		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Memeriksa dan memutus pelanggaran administrasi, paling lama 7 hari setelah menerima rekomendasi Bawaslu dkk.</li> </ul>
DKPP		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Menyampaikan panggilan kpd terperiksa 5 hari sebelum sidang.</li> <li>▪ Menyampaikan panggilan kedua kpd terperiksa 5 hari sebelum sidang.</li> </ul>

Sumber: Pasal 112 ayat (3) (4) dan (5) UU No. 15/2011; Pasal 249, 250, 255, 261, 263, 264 UU No. 8/2012.

Meskipun data penanganan pelanggaran dari masing-masing lembaga belum terpublikasi, namun dari laporan pemantau pemilu dan media massa, maka penanganan pelanggaran pemilu selama ini: di satu pihak, sering dinilai tidak efektif atau tidak memuaskan; di lain pihak, juga dianggap berlebihan atau tidak proporsional. Berikut beberapa catatan terkait dengan masalah penanganan pelanggaran pemilu tersebut:

Pertama, fungsi pengawas pemilu sebagai pengkaji ada-tidaknya pelanggaran, sebetulnya hanya menambah birokrasi dan waktu penanganan pelanggaran. Ini terjadi karena hasil kajian pengawas pemilu tidak otomatis dibenarkan dan ditindaklanjuti oleh kepolisian, KPU, dan DKPP. Tiga lembaga tersebut tetap melakukan kajian dan penyelidikan sendiri untuk memutuskan ada-tidaknya pelanggaran. Jika hasilnya sama dengan kajian pengawas pemilu, pengkajian dua kali ini adalah inefisiensi. Sedang jika hasilnya tidak sama, maka selain inefisiensi, juga menimbulkan perdebatan di antara lembaga penegak hukum pemilu secara terbuka, sehingga pada akhirnya mendegradasi lembaga penegak hukum pemilu di mata publik.

Oleh karena itu, akan lebih baik jika fungsi lembaga pengawas pemilu sebagai pengkaji ada-tidaknya pelanggaran, dihilangkan saja, sehingga jika terjadi pelanggaran administrasi, pelapor bisa langsung mengadu ke KPU, jika terjadi tindak pidana pemilu, pelapor bisa langsung mengadu ke kepolisian; dan jika terjadi pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu, pelapor

bisa langsung mengadu ke DKPP. Hal ini tidak hanya memotong birokrasi penanganan pelanggaran, meningkatkan efisiensi penggunaan dana pemilu, tetapi juga bisa menghindari terjadinya degradasi reputasi penyelenggara pemilu akibat keributan di antara mereka. Lebih dari itu, jika pelaporan pelanggaran bisa langsung ditangani KPU, kepolisian, dan DKPP, maka hal ini bisa meningkatkan partisipasi masyarakat, pemilih, calon dan partai politik dalam menegakkan hukum pemilu. Sebab selama ini mereka merasa tidak perlu terlibat dalam pengawasan dan penegakan hukum pemilu, karena sudah ada lembaga negara yang menangani hal itu.

Kedua, penanganan pelanggaran pemilu memang perlu dibatasi waktunya, mengingat pelanggaran ini terjadi dalam pelaksanaan tahapan pemilu yang sudah terjadwal. Namun demikian tidak semua jenis pelanggaran pemilu dibatasi waktunya; selain karena sifat pelanggaran itu memang membutuhkan waktu lama untuk membuktikannya, juga pelanggaran itu tidak mempengaruhi pelaksanaan tahapan pemilu. Hal ini terutama terjadi dalam penanganan tindak pidana. Untuk membuktikan ada-tidaknya tindak pidana perlu dilakukan penyelidikan dan penyidikan tidak gampang karena hukum acara pidana (pemilu) membutuhkan bukti-bukti dan saksi-saksi kuat agar semua unsur tindak pidana bisa dibuktikan di pengadilan. Selain itu, sanksi tindak pidana biasanya jatuh ke perseorangan, sehingga tidak perlu dikhawatirkan jatuhnya sanksi akan mengganggu pelaksanaan tahapan kampanye.

Misalnya, dalam tahapan pencalonan terdapat perkara pidana yang menjerat seorang calon, maka biarkan saja kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan memproses perkara tersebut, tanpa terpengaruh oleh jadwal pemilu. Katakanlah pelaksanaan pemilu terus berlanjut hingga sampai tahapan penetapan hasil pemilu, yang mana calon tersebut ditetapkan sebagai calon terpilih. Baru kemudian datang putusan pengadilan yang menyatakan bahwa calon terbukti melanggar pasal-pasal tindak pidana sehingga dijatuhi sanksi. Dengan dinyatakan bersalah atas perkara yang muncul pada tahapan pencalonan, maka calon bersangkutan tidak bisa dilantik. Statusnya sebagai calon terpilih otomatis gugur, dan kursinya digantikan oleh calon lain yang berhak.

Ketiga, jika dipelajari setiap undang-undang pemilu, mulai dari UU No 7/1953 untuk Pemilu 1955 hingga UU No 8/2012, maka semakin ke sini undang-undang pemilu semakin banyak memiliki pasal tindak pidana pemilu. Namun dalam penegakan hukum yang terjadi justru sebaliknya: semakin ke sini, semakin marak tindak pidana, dan banyak pelaku yang terbebas dari

sanksi. Di satu pihak, hal ini menimbulkan pertanyaan, sejauh mana efektivitas penanganan kasus-kasus tindak pidana; di lain pihak, juga menimbulkan keraguan, jangan-jangan tidak perlu ketentuan pidana pemilu. Sebab dalam praktek pemilu, penerapan sanksi administrasi justru lebih ditakuti, khususnya buat pemilih, calon, dan partai politik. Padahal untuk membuktikan ada-tidaknya pelanggaran administrasi lebih mudah dilakukan, juga lebih mudah dijatuhkan.

Pasal-pasal tindak pidana memang tetap diperlukan, tetapi itu hanya menyangkut hal-hal yang substantif dan bersifat kejahatan. Misalnya menghilangkan hak pilih, melakukan jual-beli suara, menyuap petugas, melakukan kekerasan dan ancaman kekerasan, dan lain-lain. Namun pelanggaran-pelanggaran lain akan lebih efektif jika dikenakan sanksi administrasi, seperti tidak bisa memilih, dicoret dari daftar calon, tak bisa mencalonkan lagi pemilu berikutnya, tak ditetapkan sebagai calon terpilih, tak bisa ditetapkan sebagai partai peserta pemilu, tak bisa mengikuti pemilu berikutnya. Sanksi-sanksi administrasi seperti itu, justru akan ditakuti pemilih, calon, dan partai, karena sanksi-sanksi macam itu langsung berhubungan dengan tujuan dan kepentingan para pelaku dalam pemilu.

Keempat, DKPP memang efektif menjalankan fungsinya sebagai lembaga penegak pemilu. Hal ini bisa ditunjukkan oleh banyaknya kasus pelanggaran kode etik yang ditanganinya. Namun sifat putusan DKPP yang mengikat dan tidak bisa dibanding, justru membuat lembaga ini menjadi momok bagi penyelenggara pemilu, khususnya dalam melaksanakan tahapan-tahapan pemilu. Lembaga ini tercatat beberapa kali mengoreksi putusan KPU (yang sesungguhnya bukan wewenangnya), namun KPU tidak berkutik, karena pada saat yang sama mereka mendapat ancaman akan dibawa ke DKPP lagi jika tidak melaksanakan putusan DKPP, yang ujungnya nanti bisa jatuh sanksi pemecatan.

Posisi DKPP yang permanen juga menimbulkan masalah tersendiri. Pertama, menyebabkan pemborosan anggaran, karena anggota dan staf dibayar per bulan selama lima tahun. Padahal kasus-kasus pelanggaran kode etik, tidak terjadi setiap waktu. Kedua, keberadaan DKPP yang permanen juga mereduksi struktur organisasi KPU yang hirarkis sampai KPPS. Kasus-kasus pelanggaran kode etik yang dilakukan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota bisa langsung ditangani dan dijatuhi sanksi oleh KPU; pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh PPK, PPS, dan KPPS bisa ditangani dan dijatuhi sanksi KPU kabupaten/kota; sehingga sesungguhnya tidak diperlukan DKPP permanen. DKPP hanya diperlukan pada saat terdapat indikasi pelanggaran kode etik oleh anggota KPU. Kapan DKPP dibentuk? Ya manakala

DPR (Komisi 2) memiliki bukti dan informasi cukup tentang pelanggaran kode etik oleh anggota KPU.

### **Penyelesaian Sengketa/Perselisihan**

UU No. 8/2012 memberi pengertian jelas tentang sengketa pemilu. Menurut undang-undang ini, sengketa pemilu adalah sengketa yang terjadi antarpeserta pemilu dan sengketa peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.<sup>110</sup> Berdasarkan pengertian itu, maka terdapat dua jenis sengketa, yakni: pertama, sengketa antarpeserta pemilu, dan; kedua, sengketa antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu. Kedua sengketa itu disebabkan oleh keluarnya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Menurut UU No. 15/2011, dalam menyelenggarakan pemilu, KPU membuat Peraturan KPU dan Keputusan KPU; sedangkan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota membuat keputusan mengacu kepada pedoman yang ditetapkan oleh KPU.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup>Pasal 257 UU No. 8/2012.

<sup>111</sup>Pasal 119 ayat (1) dan (3) UU No. 15/2011.

**Tabel Keputusan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan Sumber Sengketa Pemilu**

<b>Tahapan</b>	<b>Lembaga</b>	<b>Jenis Keputusan yang Menjadi Sumber Sengketa</b>	<b>Lembaga yang Menyelesaikan</b>
Penetapan Peserta Pemilu	KPU	Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD	Bawaslu atau bisa diteruskan ke PTTUN
Pendaftaran Pemilih	KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota	Penetapan Daftar Pemilih Tetap	Bawaslu
Penetapan Daerah Pemilihan	KPU	Penetapan Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan Pemilu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota	Bawaslu
Pencalonan	KPU, KPU provinsi, KPI kabupaten/kota	Penetapan Daftar Calon Tetap Anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota	Bawaslu, atau bisa diteruskan ke PTTUN
Kampanye	KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota	Waktu, Tanggal dan Tempat Pelaksanaan Kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota	Bawaslu
Pemungutan dan Penghitungan Suara	KPU	Penetapan Hasil Pemilu DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota	Mahkamah Konstitusi
Penetapan Calon Terpilih	KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota	Penetapan Calon Terpilih Anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.	Bawaslu

Sumber: Penguatan Bawaslu, Perludem, 2013

Sekali lagi, khusus terhadap sengketa yang bersumber dari keputusan KPU tentang penetapan partai politik peserta pemilu dan keputusan KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota tentang penetapan daftar calon tetap, putusan Bawaslu sebagai penyelesai sengketa masih bisa diajukan ke PTTUN oleh pihak-pihak yang tidak puas atas putusan tersebut. Tabel 2 memperlihatkan beberapa keputusan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota yang bisa menjadi sumber sengketa antarpeserta pemilu maupun antara peserta pemilu dengan penyelenggara pemilu, beserta proses penyelesaiannya.

Pertama, setelah UU No 8/2012 dipraktekkan dalam Pemilu 2014, maka tampak bahwa apa yang disebut dengan antarpeserta pemilu, sesungguhnya tidak terjadi. Jika pun itu terjadi, sesungguhnya lebih karena adanya pelanggaran atas peraturan atau keputusan KPU. Misalnya,

partai politik atau calon rebutan lapangan kampanye, lebih karena ada peserta yang melanggar jadwal kampanye, sehingga ada peserta kampanye lain yang dirugikan. Dalam hal seperti ini, yang terjadi bukan sengketa, tetapi pelanggaran administrasi, sehingga KPU langsung bisa eksekusi. Contoh lain, terjadi keributan antarcalon karena perbedaan hasil penghitungan suara. Jelas, jika perhitungan itu salah, maka petugas wajib mengoreksi; tetapi jika hitungan sudah benar, harus dipertahankan. Jadi, tidak ada masalah sengketa di sini.

Kedua, pengertian sengketa tata usaha negara pemilu mestinya tidak dibatasi pada sengketa tentang penetapan partai politik peserta dan penetapan daftar calon anggota legislatif. Masih ada beberapa keputusan KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota yang berpotensi merugikan para pihak (pemilih, calon, partai), seperti keputusan tentang pembentukan daerah pemilihan, keputusan tentang penetapan daftar pemilih tetap, dan keputusan tentang penetapan jadwal kampanye. Jika banyak keputusan yang berpotensi digugat, masalahnya adalah, bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa tersebut agar bisa berlangsung cepat dan tak mengganggu pelaksanaan tahapan.

Peraturan dan keputusan KPU di luar hasil pemilu, bisa langsung digugat ke MA. Putusan MA tentu saja final dan mengikat. Sedangkan peraturan dan keputusan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota bisa dikoreksi oleh KPU. Dengan demikian, untuk menyelesaikan sengketa yang bersumber dari peraturan atau keputusan KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota tidak perlu melibatkan pengadilan tata usaha negara (PTUN) dan pengadilan tinggi tata usaha negara (PTTUN). Oleh karena itu nomenklatur sengketa tata usaha negara pemilu, sebaiknya diganti dengan perselisihan administrasi pemilu. Selain istilah perselisihan lebih tepat karena istilah itu yang digunakan UUD 1945, istilah administrasi dipilih karena yang dipersoalkan adalah keputusan administrasi.

Ketiga, belajar dari penyelesaian perkara perselisihan hasil pemilu di MK, maka waktu penyelesaian pemilu harus ditambah agar para pihak lebih leluasa untuk menyampaikan bukti dan saksi, sedangkan hakim konstitusi punya waktu yang cukup untuk membuat pertimbangan hukum. Namun jika waktu penyelenggaraan pemilu dipisah menjadi pemilu nasional dan pemilu daerah, maka penambahan waktu tidak diperlukan.

## **Pemilu Serentak dan Penegakan Hukum**

Pemilu legislatif atau pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah pemilu paling kompleks di dunia. Kompleksitas ini bersumber dari penggunaan dua sistem yang berbeda (sistem pemilu mayoritarian untuk memilih DPD dan sistem pemilu proposional untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota) dan penggabungan pemilu empat lembaga dalam satu hari H pemilihan. Kompleksitas itu tidak hanya menyebabkan banyaknya masalah dalam pelaksanaan tahapan pemilu (manajemen pemilu), tetapi juga masalah dalam penegakan hukum pemilu. Sumber masalah tersebut adalah banyaknya partai dan calon yang terlibat dalam pelaksanaan pemilu, sehingga hal itu tidak hanya menimbulkan volume pekerjaan yang besar, tetapi juga variasi pekerjaan yang sangat tinggi.

Hal ini kontras dengan pelaksanaan pemilu presiden dan pilkada, di mana masing-masing beban pekerjaannya ringan sehingga masalah pelaksanaan dan penegakan hukum bisa diatasi. Jika pun dalam pilkada terdapat masalah kekerasan dan penegakan hukum (terutama gugatan hasil pemilu ke MK), itu bukan faktor volume dan varian pekerjaan, tetapi lebih karena masalah integritas penyelenggara. Oleh karena itu, jika beban pekerjaan pelaksanaan pemilu legislatif dibagi maka akan berdampak positif terhadap manajemen pengelolaan tahapan pelaksanaan pemilu dan penegakan hukum pemilu. Salah satu cara yang bisa dilakukan adalah dengan membagi pelaksanaan pemilu menjadi pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah. Pemilu serentak adalah pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif pada hari H pemilihan yang sama. Oleh karena itu, yang dimaksud pemilu serentak nasional adalah pemilu untuk memilih anggota DPR dan DPD serta presiden dan wakil presiden dalam satu hari H yang sama; sedang pemilu serentak daerah adalah pemilu untuk memilih anggota DPRD dan kepala daerah dalam satu hari H yang sama.

Pembagian pemilu nasional dengan pemilu daerah akan menyeimbangkan beban pekerjaan; penyeimbangan beban pekerjaan akan memudahkan pengelolaan tahapan pelaksanaan (manajemen pemilu); selanjutnya kemudahan pengelolaan tahapan pelaksanaan pemilu akan berdampak positif pada penegakan hukum pemilu, baik untuk menangani kasus-kasus pelanggaran pemilu, maupun untuk menyelesaikan kasus-kasus perselisihan pemilu.

Bekerjanya sistem penegakan hukum pemilu tergantung pada desain penyelenggaraan pemilu, yang meliputi pemilihan sistem pemilu dan manajemen pelaksanaan tahapan pemilu. Semakin sederhana sistem pemilu yang digunakan, maka semakin sederhana manajemen

pelaksanaan tahapan; semakin sederhana manajemen pelaksanaan tahapan, maka semakin sederhana pula sistem penegakan hukum pemilu yang diperlukan. Mengingat mengubah banyak variabel sistem pemilihan sulit dilakukan, maka penyederhaan sistem pemilu bisa diawali dengan menata jadwal pemilu, menjadi pemilu nasional dan pemilu daerah. Selanjutnya, agar agar sistem penegakan hukum pemilu benar-benar bekerja efektif, maka beberapa langkah berikut ini perlu dilakukan.

Pertama, penerapan sanksi pidana terbukti tidak efektif untuk mengurangi pelanggaran, sehingga penerapan sanksi administrasi perlu lebih dikedepankan, karena dalam praktek pemilu, pemilih, calon, dan partai, lebih takut atas jatuhnya sanksi administrasi daripada sanksi pidana.

Kedua, dalam praktek pemilu, apa yang disebut dengan sengketa antarpeserta pemilu sebetulnya tidak riil, sebab yang terjadi adalah pelanggaran administrasi pemilu sehingga bisa diatasi dengan mudah oleh KPU dan jajarannya. Konsep sengketa antarpeserta pemilu sebaiknya ditiadakan dan diganti dengan konsep perselisihan administrasi pemilu. Konsep ini sekaligus meleburkan dengan konsep perselisihan sengketa tata usaha negara pemilu, yang justru membikin sistem penegakan hukum pemilu semakin rumit. Dalam konsep ini, peraturan dan keputusan KPU bisa digugat ke MA; sedang peraturan dan keputusan KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota bisa digugat ke KPU.

Ketiga, demi memotong birokrasi penanganan pelanggaran dan perselisihan, serta demi menghemat anggaran, lembaga pengawas pemilu harus ditiadakan. Penghapusan ini akan meningkatkan partisipasi masyarakat, pemilih, calon, dan partai politik dalam pengawasan dan penegakan hukum pemilu. Demikian juga DKPP seharusnya bersikap adhoc dan bertugas memeriksa pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh anggota KPU. Sedangkan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu yang dilakukan oleh KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, menjadi wewenang KPU; selanjutnya pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu oleh PPK, PPS dan KPPS dilakukan oleh KPU kabupaten/kota.

## 6. REKOMENDASI

---

Sesuai dengan hasil Keputusan Mahkamah Konstitusi Maret 2013, pemilihan umum serentak legislatif dan eksekutif tingkat nasional harus dilaksanakan pada 2019. Ini berarti, berbagai langkah persiapan harus dilaksanakan secara dini, termasuk, tetapi tidak terbatas pada, pembuatan kerangka hukum yang mengatur pemilu serentak, reorganisasi lembaga-lembaga penyelenggara pemilu dan juga kesiapan logistik pemilu.

Beberapa rekomendasi yang kami ajukan antara lain ialah:

1. Seluruh pemangku kepentingan pemilu nasional serentak---pemerintah, DPR, DPD, penyelenggara pemilu--- harus memiliki pengertian (definisi) yang sama mengenai pemilu nasional serentak;
2. Definisi yang sama mengenai pemilu serentak pada tingkat nasional ini akan memudahkan pembuatan aturan hukum yang terpisah antara pemilu nasional serentak (national concurrent elections) untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, anggota DPR, dan anggota DPD dengan pemilu lokal serentak (local concurrent elections at provincial level) untuk memilih Gubernur dan DPRD Provinsi, Bupati dan DPRD Kabupaten serta Walikota dan DPRD Kota;
3. Paling tidak ada dua UU pemilu serentak yang harus dibuat, pertama UU Pemilu Serentak Nasional dan perubahan atas UU Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) menjadi Pemilu Lokal Serentak pada tingkatan provinsi;
4. Perlu ada jeda waktu, dua tau tiga tahun, antara pemilu nasional serentak dan pemilu lokal serentak agar penyelenggaraan dua pemilu itu mudah dikelola dan untuk memudahkan koordinasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah-pemerintah daerah;
5. Agar terjadi efek pengaruh politik (coattails effect) antara tingkat keterpilihan presiden/wakil presiden dan caleg dari partai atau koalisi partai pendukungnya agar tercipta hubungan harmonis antara eksekutif dan legislatif, sistem pemilu legislatif sebaiknya adalah sistem proporsional dengan daftar tertutup;

6. Pilihan atas sistem proporsional dengan daftar tertutup juga akan menimbulkan implikasi positif terhadap proses rekrutmen politik di masing-masing partai politik, penguatan sistem kepartaian, peningkatan kualitas caleg dan meminimalisasi penggunaan politik uang dalam pemilu legislatif;
7. Proses legislasi pembuatan UU Pemilu Nasional Serentak dan UU Pemilu Lokal Serentak harus dilakukan secara berbarengan dan oleh Panitia Kerja (Panja) DPR dan DPD yang sama. Kalau pun diproses oleh dua panjayang berbeda, komunikasi antara kedua panja sebaiknya berlangsung intens agar terjadi harmonisasi dan sinkronisasi UU Pemilu Nasional Serentak dan Pemilu Lokal Serentak;
8. Kedua UU Pemilu Serentak harus sudah selesai pada awal 2016. Ini untuk memudahkan pembuatan peraturan teknis yang harus selesai pada pertengahan 2017, karena sebagian tahapan pemilu serentak harus sudah dilaksanakan seperti rekrutmen anggota KPU, pendaftaran parpol peserta pemilu dan pemutakhiran data pemilih.

## LAMPIRAN

### Lampiran 1: Metode Konversi Suara Partai menjadi Kursi (Kursi DPR Proporsional)

Tahap 1: Perolehan Suara Partai dibagi dengan Webster Divisor  
Daerah Pemilihan Bali (Data Pemilu 2014)

Contoh Tabel Metode Konversi Suara dengan Webster Divisor  
Daerah Pemilihan Bali (Jumlah kursi: 6)

			1	3	5	7
1.	Hanura	77.247	77.247	25.749	15.449	11.035
2.	Gerindra	219.521	219.521	73.174	43.904	31.360
3.	PKS	37.090	37.090	12.363	7.418	5.299
4.	PAN	23.628	23.628	7.876	4.726	3.375
5.	PKB	39.281	39.281	13.094	7.856	5.612
6.	Golkar	329.620	329.620	109.873	65.924	47.089
7.	PPP	15.047	15.047	5.016	3.009	2.150
8.	PDIP	872.885	872.885	290.962	174.577	124.698
9.	Demokrat	311.246	311.246	103.749	62.249	44.464
10.	NasDem	60.969	60.969	20.323	12.194	8.710
11.	PBB	3.731	3.731	1.244	746	533
12.	PKPI	33.985	33.985	11.328	6.797	4.855

Tahap 2: penentuan urutan hasil pembagian suara partai

1	PDIP	872.885
2	Golkar	329.620
3	Demokrat	311.246
4	PDIP	290.962
5	Gerinda	219.521
6	PDIP	174.557

Tahap 3: penentuan perolehan kursi partai

1.	PDIP	3
2.	Golkar	1
3.	Demokrat	1
4.	Gerinda	1
<b>Jumlah</b>		<b>6</b>

## DARTAR PUSTAKA

---

*American Political Science Review*, Volume 77, No. 2 Juni 1983

*American Political Science Review*, Volume 97, No. 3 Tahun 2003

Andersen, David J. *Pushing the Limits of Democracy: Concurrent Elections and Cognitive Limitations of Voters*. PhD Dissertation. New Jersey: The State University of New Jersey, 2011.

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, 2010.

Cheibub, Jose Antonio. *Presidentialism, Parlemtarism, and Democracy*. New York: Cambrige University Prees, 2007.

*Comparative Political Studies* 33 (1), 2000.

*Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993.

*Comparative Political Studies*, Volume 44, No. 7 Juli 2011.

Comperative Political Studies, 1999, Volume 26, No.2.

*Electoral Studies* 22, 2003

*Electoral Studies* 25, 2006

Leyh, Gregory. *Hermeneutika Hukum Sejarah, Teori dan Praktik*. Bandung: Nusamendia, 2008.

Lijphart, Arend. *Electoral Sistem and Party System; A Study of Tweenty-Seven Democracies 1945-1990*. New York; Oxford University Press, 1994.

Linz, Juan J. dan Valenzuela. *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1994.

Linz, Juan J.dan Arturo Valenzuela, ed.. *The Failure of Presidential Democracy*. Volume I. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1994..

Parthnership. *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal*. Jakarta: Parthnership, Juli 2011.

*Political Research Quarterly* 60 (3),

Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

Rocamora, Joel. *Philippine Political Parties, Electoral System and Political Reform*, <http://www.philsol.nl/1998>.

Scholten, Paul. *Struktur Ilmu Hukum (De Structuur Der Rechtswetenchap)*. Alih Bahasa Arief Sidharta. Bandung: Alumni, 2005.

Sedelius, Thomas. *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Orebro University: Orebro Studies in Political Science 15, 2006.

Soehino. *Hukum Tata Negara Perkembangan Pengaturan dan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia (Edisi Pertama)*. Yogyakarta: BPF, 2010.

Taagepera, Rain. *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*. New York: Oxford University Press, 2007.

*Taiwan Journal of Democracy* 10 (1), 2014

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*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008.

Yanuarti, Sri. *Adaptasi Sistem Pemilu Paralel Bagi Indonesia*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik, 2014.