



## **DRAF-RINGKASAN EKSEKUTIF**

*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, 2015**

## 1. LATAR BELAKANG

---

Sistem presidensial adalah pilihan politik bangsa Indonesia yang sudah sulit berubah. Pilihan politik itu merupakan konsensus nasional yang dikukuhkan kembali oleh MPR hasil Pemilu 1999, yang akhirnya dilembagakan melalui konstitusi hasil perubahan (amandemen) empat tahun 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 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.

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

---

<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.

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

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>.

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 koalisi antarpantai dalam demokrasi presidensial, sehingga berimplikasi pada rusaknya stabilitas demokrasi<sup>4</sup>. 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>5</sup>.

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.

---

<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).

<sup>4</sup> Scott Mainwaring, “Presidentialism...,” hlm. 198.

<sup>5</sup> Gunther, *op.cit.*

## 2. PEMILU SERENTAK: PENGERTIAN DAN VARIAN

---

### Pengertian

Pemilu serentak (*concurrent elections*) secara sederhana dapat didefinisikan sebagai sistem pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan pada satu waktu secara bersamaan.<sup>6</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>7</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>8</sup> melainkan juga ditemukan di banyak negara demokrasi yang relatif lebih muda seperti negara-negara demokrasi di kawasan Amerika Latin<sup>9</sup>, Eropa Timur dan Eropa Timur.<sup>10</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>11</sup>

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

---

<sup>6</sup> Benny Geys, “Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research,” dalam *Electoral Studies* 25 (2006): 652.

<sup>7</sup> Mikko Mattila, “Why Bother? Determinants of Turnout in the European Elections,” dalam *Electoral Studies* 22 (2003): 465.

<sup>8</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>9</sup> David Samuels, “Concurrent Elections, Discordant Results: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil,” dalam *Comparative Political Studies* 33 (1): 1-20.

<sup>10</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>11</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.

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>12</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>13</sup>

### **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.

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

---

<sup>12</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>13</sup>Samuels, "Concurrent Elections...": 1-20.

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 jadwalnya 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 6 Model Pemilu Serentak**

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 eksekutif 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.

### **Konstitusionalitas Pemisahan Pemilu Nasional Serentak Terpisah dari 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>14</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 berdasarkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 juga dilaksanakan secara terpisah-pisah sesuai dengan waktu berakhirnya masa jabatan masing-masing kepala daerah.

---

<sup>14</sup>Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Pengaturan dan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia (Edisi Pertama)*, (Yogyakarta: BPF, 2010), hlm. 101



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>15</sup> 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.

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.

---

<sup>15</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 94

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 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>16</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>17</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>18</sup>

---

<sup>16</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>17</sup>*Ibid.*, hlm. 81

<sup>18</sup>*Ibid.*, hlm. 81-82

..... 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 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>19</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>20</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.

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,

---

<sup>19</sup>*Ibid.*, hlm. 82-83

<sup>20</sup>*Ibid.*, hlm. 83

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>21</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 lingkungannya 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 lingkungannya nasional dengan pemilu yang lingkungannya 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 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.

### **Urgensi Pemilu Nasional Serentak terpisah dari Pemilu Lokal Serentak**

Urgensi pemisahan pemilu nasional serentak dengan pemilu lokal serentak meliputi beberapa hal. Urgensi yang pertama adalah untuk mempercepat efektivitas pemerintahan presidensial, kedua ialah kemudahan teknis penyelenggaraan dan ketiga adalah efisiensi anggaran.

---

<sup>21</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm. 274

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>22</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>23</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>24</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>22</sup> Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, dalam *Comparative Political Studies*, 1999, Volume 26, No.2.

<sup>23</sup> Lihat Sri Yanuarti, *Adaptasi Sistem Pemilu Paralel Bagi Indonesia*, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik, 2014).

<sup>24</sup> *Ibid.*

signifikansi atas pilihan yang dilakukan masyarakat pada pemilu presiden dengan pilihan mereka pada parpol dalam pemilu legislatif.<sup>25</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>26</sup>

Sementara dalam konteks teknis penyelenggaraan, 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>27</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 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

---

<sup>25</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 Sistem and Party System; A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, (New York; Oxford University Press, 1994).

<sup>26</sup> Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parleментарism, and Democracy*, (New York: Cambridge University Press, 2007).

<sup>27</sup> Parthnership, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal*, (Jakarta: Parthnership, Juli 2011).

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, pertama, pemisahan pemilu serentak nasional dan serentak lokal akan memperkuat sistem presidensialisme. 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 mengimplementasikan 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 melalui 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.

### **Sejumlah Konsekuensi Pemilu Serentak Nasional terpisah dari Pemilu Lokal 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, setidaknya-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.

Setidaknya-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 profesional 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.

Selain itu, 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, di mana sistem pemilu yang digunakan adalah Sistem Pemilu Paralel, dengan besaran daerah pemilihan proporsional atau dapil proporsional kecil 3-6 kursi. Melalui desain pemilu paralel ini, di mana sebagian anggota DPR dipilih melalui proporsional daftar tertutup dan sebagian lagi dipilih melalui mayoritarian (*plurality*) dengan perbandingan 70:30, diyakini akan dapat mempercepat proses penyederhanaan partai secara alamiah di Indonesia.<sup>28</sup> Sistem pemilu paralel dalam kajian ini diartikan sebagai berikut:

1. Sistem pemilu paralel adalah sebuah pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang mengkombinasikan sebagian prinsip pemilu proporsional dan mayoritarian secara bersamaan.
2. Sistem proporsional yang dimaksud adalah suatu proses pemilihan untuk memilih beberapa orang calon anggota DPR (*multi member constituency*) pada suatu daerah pemilihan tertentu oleh para konstituen atas dasar pilihan terhadap partai politik dan bukan memilih calon atau dapat disebut sebagai Proporsional dengan daftar tertutup.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Mengenai penerapan Desain Sistem Pemilu Paralel ini dapat dilihat pada hasil penelitian Pusat Penelitian Politik-LIPI, *Adaptasi Sistem Pemilu Paralel Bagi Indonesia*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2014).

<sup>29</sup> Proporsional tertutup yang diterapkan pada Sistem Pemilu Paralel ini dilakukan dengan beberapa perbaikan atau penyempurnaan. Penyempurnaan ini antara lain untuk menghindari agar tidak terjadi oligarkhi partai dan patronase dalam penentuan calon anggota DPR daftar tertutup. Penyempurnaan dimaksud antara lain: (1) adanya pengaturan mengenai penentuan daftar tertutup yang dilakukan oleh partai melalui cara yang demokratis, terbuka dan akuntabel; (2) Partai dalam menyusun daftar tertutupnya untuk diserahkan kepada KPU yang selanjutnya diumumkan kepada publik sebagai daftar calon sementara. Konstituen atau publik dapat melakukan keberatan atas calon-calon yang diajukan oleh partai; (3) Memberikan tempat secara pasti pada setiap daftar tertutup calon anggota DPR PR kepada calon perempuan untuk menempati nomor urut 2 atau 3 (*affirmative policy*) yang akan diatur selanjutnya oleh KPU; (4) Partai politik diberikan keleluasaan untuk menentukan nomor urut sesuai dengan tingkat kemungkinan perolehan suara partai di setiap daerah pemilihan, dengan memberikan daftar calon tertutup PR maksimal sama dengan jumlah kursi yang disediakan di setiap daerah pemilihan; (5) Seleksi yang bersifat kompetitif dilakukan oleh pengurus parpol secara kolektif berdasarkan kriteria yang disepakati bersama; (6) Guna menghindari praktek oligarkhi dan pencalonan berdasarkan pada kedekatan elite partai semata, pengurus partai politik sesuai dengan tingkatannya menyusun daftar urutan nama calon dari nama-nama calon yang dipilih berdasarkan hasil Rapat Umum Anggota, sebagaimana dikemukakan pada poin nomor 1.

3. Sementara sistem mayoritarian adalah suatu proses pemilihan untuk menentukan satu orang calon anggota DPR pada suatu daerah pemilihan (*single member constituency*) yang telah ditentukan oleh KPU atas dasar UU Pemilihan Umum.<sup>30</sup>

Elemen-elemen sistem pemilu paralel tersebut secara sederhana digambarkan pada tabel di bawah:

**Tabel 1.** Desain Pemilu Paralel Hasil Kajian Tim Pemilu P2P

| Elemen sistem pemilu paralel                               | Uraian  | Keterangan  |
|--|---|---|
| Komposisi kursi DPR  | <ol style="list-style-type: none"> <li>70 % PR</li> <li>30 % Mayoritarian</li> </ol>  | <ol style="list-style-type: none"> <li>Jumlah kursi DPR sebanyak 560</li> <li>292 kursi PR DPR dan 168 kursi mayoritarain DPR</li> <li>Distribusi komposisi kursi DPR dilakukan dengan metode quota minimal dan d'hond divisor</li> </ol>     |
| Sistem pemilihan   | <ol style="list-style-type: none"> <li>Proporsional tertutup</li> <li>Mayoritarian (plurality)</li> </ol>                       | <ol style="list-style-type: none"> <li>292 anggota DPR dipilih melalui Proporsional tertutup</li> <li>168 anggota DPR dipilih melalui mayoritarian (pluarity)</li> </ol>  |
| <i>District Magnitude</i> (DM) dan jumlah daerah pemilihan | <ol style="list-style-type: none"> <li>DM PR adalah 2-6 kursi</li> <li>85 Dapil PR</li> <li>168 distrik mayoritarian</li> </ol> | Besaran daerah pemilihan dan jumlah daerah pemilihan PR dihitung dengan dua pendekatan, yaitu quota dan menggunakan rumus Sainte Laque sehingga diperkirakan besaran dapil PR antara 85-90 daerah pemilihan dan ada 168 distrik mayoritarian. |
| Kertas suara   | 1 kertas suara (yang didalamnya berisi calon presiden/wakil presiden; lambang partai dan calon distrik/mayoritarian)            | <ol style="list-style-type: none"> <li>Suara sah ditentukan atas dasar memilih memilih PR Partai A dan calon distrik dari Partai A (karena itu disebut paralel).</li> <li>Setiap memilih memilih dua kali pada satu kertas suara</li> </ol>   |
| Metode konversi suara PR                                   | Sainte Laque  | Alasannya agar terjadi pengelompokkan suara partai ke arah partai menengah dan atas, dan suara hasil pemilu tidak mengalami penyebaran yang ekstrem   |
| Penentuan kursi  | 1. PR kursi partai → daftar tertutup  | 1. Tahap pertama dilakukan konversi suara partai PR menjadi kursi.  |

<sup>30</sup>Dalam penentuan calon mayoritarian (distrik) akan diterapkan sejumlah persyaratan, antara lain: (1) proses penentuan dilakukan secara terbuka, demokratis dan akuntabel; (2) mempertimbangkan domisili calon distrik mayoritarain; (3) Partai politik maksimal mencalonkan satu nama pada setiap distrik mayoritarian yang diperebutkan; (4) Partai politik perlu melakukan semacam pemilihan pendahuluan internal partai, guna menjaring kandidat yang akan dimajukan dalam pertarungan pemilu sistem distrik. Dalam konteks akuntabilitas anggota terpilih dari sistem distrik mayoritarian, dilakukan dengan memberikan mosi tidak percaya/petisi pada para wakil terpilih, apabila: (a) anggota wakil terpilih (DPR) dipandang memiliki ketidakmampuan baik secara fisik maupun mental untuk menjalankan fungsinya sebagai wakil rakyat; (b) melakukan pelanggaran atau perilaku yang mengakibatkan kebencian, cemoohan, penghinaan atau keburukan bagi intitusi DPR; dan (c) Mangkir menjalankan tugasnya tanpa alasan yang jelas. Dengan menerapkan calon dari Mayoritarian, secara teoretik dan atas dasar praktik di beberapa negara yang menerapkan Sistem Pemilu Paralel, ada efek kandidasi pilihan kepada calon di distrik mayoritarian dengan pilihan terhadap partai pada proporsional.

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | 2. Mayoritarian melalui first past the post (FPTP) | 2. Tahap kedua, kursi PR yang diperoleh partai diberikan kepada calon sesuai dengan daftar tertutup yang telah diserahkan ke penyelenggara pemilu<br>3. Yang memperoleh suara terbanyak pada distrik maka calon anggota DPR di distrik tersebut yang terpilih sebagai anggota DPR mewakili distrik mayoritarian |
|--|--|---|

Sumber: Hasil Penelitian Pusat Penelitian Politik-LIPI, Adaptasi Sistem Pemilu Paralel Bagi Indonesia, (Jakarta: P2P-LIPI, 2014).

### **Tata Kelola 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.

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:

1. 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

2. 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.
3. 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.
4. 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.

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.

Dari segi penghitungan waktu dan pola perubahan penyelenggaraan akibat pemilu diserentakkan dengan berpatokan pada 20 Oktober 2019 Presiden/Wakil Presiden terpilih harus sudah dilantik, persiapan kerangka hukum pemilu serentak minimal akhir 2016 sudah diputuskan dan penyelenggara pemilu serentak sudah direkrut minimal pada pertengahan 2017, karena tahapan-tahapan penyelenggaraan pemilu serentak mengalami penggabungan dan penyesuaian.

#### 4. REKOMENDASI

---

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 oportunistik 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 terlampaui 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.

Untuk mencapai sejumlah perubahan tersebut position paper ini merekomendasikan beberapa hal, antara lain:

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 pematkhiran data pemilih.



## 5. DAFTAR 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, Parleментарism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.
- Comparative Political Studies* 33 (1), 2000.
- Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993.
- Comparative Political Studies*, Volume 44, No. 7 Juli 2011.
- Comparative 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 Twenty-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..
- Partnership. *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal*. Jakarta: Partnership, 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 Rechtswetenschap)*. 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: BPFE, 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.