



*Ringkasan Hasil Penelitian Mandiri*

**EVALUASI PENYELENGGARAAN  
PEMILIHAN UMUM SERENTAK 2019**

**SUMARNO**

NIDN: 0304036604

Dosen FISIP Universitas Muhammadiyah Jakarta

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH JAKARTA  
2021**

# **EVALUASI PENYELENGGARAAN PEMILU SERENTAK 2019**

Sumarno

## **ABSTRAK**

Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 menghadirkan banyak masalah. Tatakelola dan administrasinya cukup rumit dan menimbulkan implikasi beban tugas yang semakin berat terhadap para petugas di tempat pemungutan suara yang dikenal dengan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS).

Tujuan penelitian ini untuk mengetahui mekanisme pemungutan dan penghitungan suara Pemilu Serentak 2019 dan permasalahan yang muncul akibat penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. Selain itu, penelitian ini juga dimaksudkan untuk memberikan rekomendasi penyelenggaraan Pemilu Serentak yang lebih simpel.

Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 jauh lebih rumit dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Kerumitan terjadi pada tata kelola penyelenggaraan, distribusi logistik dan administrasi hasil penghitungan suara di tingkat TPS. Penelitian ini merekomendasikan agar desain Pemilu Serentak 2019 dirubah menjadi Pemilu Serentak Nasional yang akan memilih penyelenggara tingkat pusat dan Pemilu Serentak Daerah yang akan memilih penyelenggara pemerintahan di tingkat daerah.

## **Latar Belakang**

Penyelenggaraan Pemilu Serentak bulan April 2019 lalu, merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 14/PUU-XI/2013 tanggal 23 Januari 2014, yang dimohonkan Effendi Gazali bersama Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak. Dalam amar putusannya, Majelis membatalkan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) yang mengatur pelaksanaan Pilpres tiga bulan setelah pelaksanaan Pileg alias tidak

serentak. Menurut MK, norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pileg tidak sesuai dengan semangat UUD 1945 dan makna pemilihan umum yang dimaksud Pasal 22E ayat (1), (2) dan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945.

Dua sudut pandang yang mendasari keputusan MK saat memutuskan pemilu serentak tersebut adalah sudut pandang *original intent* Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 dan penafsiran sistematis Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Bunyi putusan tersebut adalah sebagai berikut: <sup>1</sup>

“Dengan demikian, dari sudut pandang *original intent* dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan **secara bersamaan** dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. 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”*.

Selain itu, dengan mempergunakan penafsiran sistematis atas ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, *“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”*, dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, *“Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”*, adalah tidak mungkin yang dimaksud “sebelum pemilihan umum” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 adalah sebelum Pilpres, karena jika frasa *“sebelum pemilihan umum”* dimaknai sebelum Pilpres, maka frasa *“sebelum pemilihan umum”* tersebut menjadi tidak diperlukan, karena calon Presiden dengan sendirinya memang harus diajukan sebelum pemilihan Presiden.

Dengan demikian, merujuk pada putusan MK tersebut, maka penyelenggaraan Pemilu di Indonesia yang sesuai dengan kehendak UUD 1945 harus dilaksanakan secara serentak mulai tahun 2019 dan pemilihan umum seterusnya<sup>2</sup>. Dalam konstruksi hukum di Indonesia, putusan MK bersifat final dan mengikat sehingga format penyelenggaraan pemilu tahun 2024 yang akan datang juga harus dilaksanakan secara serentak.

---

<sup>1</sup> Putusan MK nomor 14/2013 hlm. 82-83.

<sup>2</sup> Putusan MK nomor 14/2013 hlm. 88

## **Permasalahan**

Setidaknya, ada dua masalah utama yang akan dielaborasi dalam penelitian ini, yakni:

1. Masalah krusial apa saja yang muncul dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019?
2. Rekomendasi apa saja yang bisa diberikan untuk perbaikan penyelenggaraan pemilu yang akan datang?

## **Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi isu-isu krusial dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019.
2. Memberikan rekomendasi perbaikan format penyelenggaraan pemilu serentak yang akan datang.

## **Metode Penelitian**

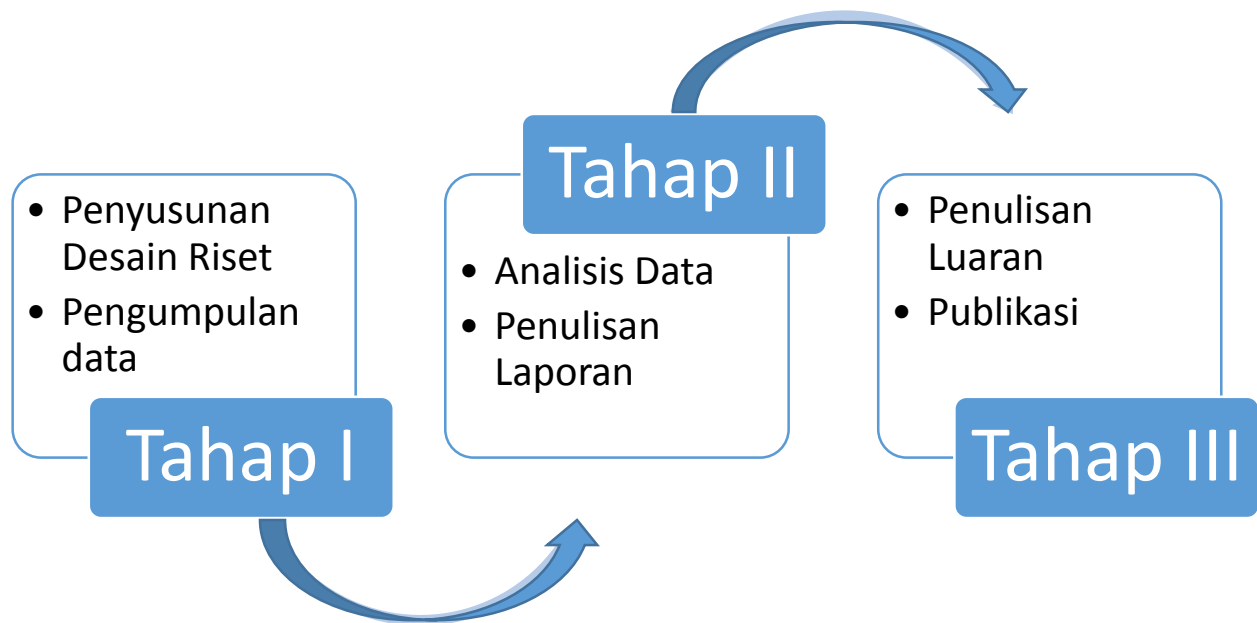
Metode atau cara yang digunakan untuk mencapai tujuan adalah sebagai berikut:

*Pertama*, penyusunan desain riset dan pengumpulan data. Pada tahap ini, tim peneliti akan menyusun desain riset yang tepat dan setelah itu melakukan pengumpulan data dengan cara mengkaji sejumlah dokumen perundangan yang menjelaskan tentang Pemilu Serentak 2019 dan tugas serta tanggung jawab badan penyelenggara pemilu yang secara struktural berada di paling bawah yakni KPPS. Selain itu, akan dilakukan pengumpulan data dari berbagai literatur dalam bentuk buku, jurnal, artikel, pemberitaan media cetak, elektronik maupun online yang relevan untuk mengetahui kerumitan penyelenggaraan pemungutan dan penghitungan suara di TPS oleh KPPS.

*Kedua*, analisis data dan penulisan laporan hasil penelitian. Pada tahap ini, peneliti melakukan analisis data untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah ditetapkan dan setelah itu dilakukan penulisan laporan hasil penelitian.

*Ketiga*, penyusunan luaran penelitian dan publikasi. Setelah tahap penyusunan laporan hasil penelitian selesai dilakukan, Tim Peneliti akan menyusun luaran penelitian dalam bentuk artikel ilmiah dan mengirimkan ke jurnal ilmiah terakreditasi serta merumuskan rekomendasi yang dipandang tepat untuk mengatasi persoalan yang terjadi yang akan disampaikan kepada para pemangku kepentingan (*stakeholders*), yang terkait.

Ketiga metode tersebut, dirumuskan dalam diagram alir berikut:



## **Tinjauan Pustaka**

### **Pemilu Serentak 2019**

Pemilu merupakan salah satu pilar sistem politik demokratis. Sebagai salah satu pilar demokrasi, Pemilu merupakan sarana demokrasi untuk memilih dan

mengganti penyelenggara negara di lembaga legislatif dan eksekutif, pada tingkat nasional dan daerah, melalui penyelenggaraan yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan, dan akuntabel.<sup>3</sup> Pemilu juga menjadi prosedur dan mekanisme konstitusional konversi suara rakyat menjadi kursi penyelenggara negara lembaga legislatif dan eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun lokal.<sup>4</sup>

Sebagai komitmen terhadap sistem demokrasi, Indonesia menyelenggarakan pemilu secara periodik. Sejak reformasi tahun 1998, Indonesia sudah menyelenggarakan pemilu demokratis sebanyak 5 kali, yakni Pemilu 1999, 2004, 2009, 2014 dan Pemilu 2019 untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota serta Presiden dan Wakil Presiden yang mulai dipilih secara langsung sejak Pemilu 2004. Sejak 2004-2014, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara terpisah dengan Pemilu Legislatif yakni beberapa bulan setelah Pemilu Legislatif usai diselenggarakan.

Namun, sejak Pemilu 2019, desain penyelenggaraan pemilu berubah. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara bersamaan atau serentak dengan Pemilu Legislatif sehingga dikenal dengan istilah Pemilu Serentak 2019. Pemilu Serentak 2019 merupakan “produk” Mahkamah Konstitusi (MK) yang kemudian diadopsi DPR dan Pemerintah dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, *Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan: 2011

<sup>4</sup> Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, *Menjaga Integritas Pemungutan dan Penghitungan Suara*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan: 2011

<sup>5</sup> Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 tanggal 23 Januari 2014

Keserentakan pemilu antara lain dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (1), Pasal 167 ayat (3) dan Pasal 347 ayat (1) UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu. Pasal 1 ayat (1) menjelaskan tentang istilah Pemilu yakni: *“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945”*. Dalam Pasal 167 ayat (3) disebutkan *“Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional,”* dan Pasal 347 ayat (1): *“Pemungutan suara Pemilu diselenggarakan secara serentak”*

Ada dua sudut pandang yang mendasari keputusan MK tentang pemilu serentak tersebut yakni sudut pandang *original intent* Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 dan penafsiran sistematis Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Selain itu, penyelenggaraan pemilu serentak, menurut MK, juga memiliki tujuan yang “mulia” yakni untuk meningkatkan efisiensi anggaran, mengurangi pemborosan waktu, menekan konflik horizontal, mewujudkan peta *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif, dan mendorong tumbuhnya pemilih cerdas dalam pemilu.

### ***Electoral Management Body***

Transisi demokrasi di beberapa kawasan dunia telah mendorong regim-regime baru untuk menyelenggarakan pemilihan umum (pemilu) demokratik. Pemilu demokratik menjadi awal bagi kelangsungan transisi demokrasi yang mewadahi pluralisme politik dan partisipasi sipil secara terbuka dan mandiri. Salah satu institusi penting yang menghantarkan pemilu demokratik di negara-negara

baru adalah adanya badan penyelenggara pemilu (*electoral management body*) yang independen yang didukung legitimasi konstitusional yang kuat dan jelas.<sup>6</sup>

Dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dijelaskan Penyelenggara Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

Penelitian ini memfokuskan pada beban kerja lembaga penyelenggara pemilu dari unsur KPU yang secara hirarkis berada pada struktur paling bawah yakni Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang bertanggung jawab pada penyelenggaraan pemungutan dan penghitungan suara di TPS (Tempat Pemungutan Suara).

Dalam alur penyelenggaraan pemilu, KPPS berada di garda depan karena bertugas untuk melayani pemilih memberikan suaranya, menghitung hasil pemilihan di TPS dan mengadministrasikan hasilnya dalam sejumlah formulir atau dokumen yang telah ditetapkan oleh KPU. Hasil dari pemungutan dan penghitungan suara di TPS ini menjadi dasar untuk penyelenggara pemilu di jenjang berikutnya sampai KPU tingkat Provinsi dan KPU Pusat untuk dilakukan rekapitulasi dan penetapan hasil pemilu sesuai dengan tingkatannya. Dengan demikian, peran KPPS ini sangat strategis meskipun berada pada jenjang paling bawah dari organisasi penyelenggara pemilu yang dipimpin Komisi Pemilihan Umum (KPU).

---

<sup>6</sup> Alan Wall et all, *Desain Penyelenggaraan Pemilu: Buku Pedoman Internasional IDEA*, Perludem: 2016



## Pembahasan

### Persoalan Krusial Pemilu Serentak

Pemilu Serentak 2019 menghadirkan sejumlah persoalan krusial, di antaranya:

#### 1. Tujuan Kesenjangan Pemilu Tidak Tercapai

Pemilu Serentak 2019 merupakan “produk” Mahkamah Konstitusi (MK)<sup>7</sup> yang kemudian diadopsi DPR dan Pemerintah dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu<sup>8</sup>. Ada dua sudut pandang yang mendasari keputusan MK tentang pemilu serentak tersebut yakni sudut pandang *original intent* Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 dan penafsiran sistematis Pasal 6A ayat (2) UUD 1945.<sup>9</sup> Selain itu, penyelenggaraan pemilu serentak, menurut MK, juga

---

<sup>7</sup> Lihat Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 tanggal 23 Januari 2014. MK mengabulkan sebagian permohonan Effendi Gazali bersama Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak yang menggugat beberapa pasal dalam UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) yang antara lain mengatur pelaksanaan Pilpres tiga bulan setelah pelaksanaan Pileg alias tidak serentak. Para pemohon meminta agar Pileg dan Pilpres dilaksanakan secara serentak dengan alasan, antara lain, untuk efisiensi waktu dan anggaran.

<sup>8</sup> Kesenjangan pemilu antara lain dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (1), Pasal 167 ayat (3) dan Pasal 347 ayat (1) UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu. Pasal 1 ayat (1) menjelaskan tentang istilah Pemilu yakni: “Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Tahun 1945”. Dalam Pasal 167 ayat (3) disebutkan “Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional,” dan Pasal 347 ayat (1): “Pemungutan suara Pemilu diselenggarakan secara serentak”. Presiden Jokowi mengesahkan UU Pemilu tersebut pada 15 Agustus 2017 dan diundangkan oleh Menkumham Yasonna Laoly sehari setelahnya. Dengan adanya UU Pemilu tersebut, UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pilpres; UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu; UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pileg; Pasal 57 dan Pasal 6O ayat (1), ayat (2), serta ayat (4) UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

<sup>9</sup> Bunyi putusan tersebut adalah:

“Dengan demikian, dari sudut pandang *original intent* dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan **secara bersamaan** dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. 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”. (Putusan MK nomor 14/2013 hlm. 82-83)

memiliki tujuan yang “mulia” yakni untuk meningkatkan efisiensi anggaran, mengurangi pemborosan waktu, menekan konflik horizontal, mewujudkan peta *checks and balances* antara lembaga eksekutif dan legislatif, dan mendorong tumbuhnya pemilih cerdas dalam pemilu.

Tujuan penyelenggaraan pemilu serentak itu dapat dibaca dalam dua paragraf dari Putusan MK, yaitu:

“.....penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak memang akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Hal itu akan meningkatkan kemampuan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, Pilpres yang diselenggarakan secara serentak dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan juga akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat;

Bahwa selain itu, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilihan umum serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta *checks and balances* dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri. Untuk itu warga negara dapat mempertimbangkan sendiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon presiden dan wakil presiden. Hanya dengan pemilihan umum serentak warga negara dapat menggunakan haknya untuk memilih secara cerdas dan efisien. Dengan demikian pelaksanaan Pilpres dan Pemilihan Anggota Lembaga Perwakilan yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas”<sup>10</sup>

Apakah tujuan yang diasumsikan MK tersebut tercapai pada penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019? Jawabannya: sebagian besar tidak. Menurut penelitian FISIP Universitas Brawijaya Malang tidak seluruh asumsi-asumsi manfaat (*benefit*) pemilu nasional serentak terbukti dalam pelaksanaannya.<sup>11</sup>

*Pertama*, asumsi efisiensi penyelenggaraan pemilu serentak tidak sepenuhnya terbukti. Pada Pemilu 2014 yang dilakukan dua gelombang

---

<sup>10</sup> Putusan MK nomor 14/2013 hlm. 84

<sup>11</sup> Unti Ludigdo dan Wawan Sobari, “Perubahan Desain Pemilu Serentak Indonesia”, makalah dalam Simposium KAHMI

pemilu legislatif dan pemilu presiden menggunakan anggaran Rp 24,1 trilyun, sementara Pemilu serentak 2019 yang dilakukan bersamaan antara pemilu presiden dan legislatif menghabiskan anggaran Rp 25,59 trilyun (Rp 1,49 trilyun lebih besar).

*Kedua*, asumsi bahwa pemilu serentak akan menekan konflik atau gesekan horizontal tidak sepenuhnya terbukti. Terjadi polarisasi politik dan bahkan “pembelahan masyarakat” yang tajam, yakni cebong (diasosiasikan pada pendukung 01 Jokowi-Ma’ruf) dan kampret (diasosiasikan pada pendukung 02 Prabowo-Sandi). Bahkan setelah Pilpres usai, polarisasi masyarakat itu tidak ikut usai. Riset opini *Kompas* (23-24 Agustus 2018) mengungkap 57,6 persen responden mengaku telah terjadi bipolarisasi kubu politik di masyarakat. Kompetisi (perkubuan) politik yang tinggi (jumlah pasangan calon) lebih berisiko bagi konflik pemilu daripada frekuensi pemilu.

*Ketiga*, asumsi bahwa melalui penyelenggaraan pemilu nasional serentak warga negara akan dapat memilih secara cerdas dan efisien ternyata tidak terbukti. Perhatian publik lebih tertuju ke Pilpres daripada Pileg. Akibatnya masyarakat lalai mencermati *track record* partai politik dan para calon anggota legislatifnya. Pilpres dianggap lebih menarik daripada Pileg karena mudah mengenali kandidatnya daripada Pileg yang terdiri dari empat kategori calon (DPD, DPR, DPRD Kabupaten/Kota, dan DPRD Provinsi).

*Keempat*, pemilu serentak memang membuat pemilih cukup datang ke TPS sekali (sekaligus) untuk pileg dan pilpres atau pemilu nasional. Meskipun demikian, pemilih harus memilih untuk lima jenis kontestan (5 jenis surat suara) dengan waktu yang terbatas. Selain itu, proses yang rumit dan sulit menyebabkan kompleksitas bagi penyelenggara mulai tingkat bawah hingga tingkat nasional. Tidak mudah bagi para pemilih memahami kompleksitas

penyelenggaraan pemilu dan memilih dengan cermat lima surat suara berbeda dalam satu waktu.

*Kelima*, asumsi pemilu serentak dapat menyederhanakan jumlah partai politik juga tidak terbukti. Hasil Pileg tidak kongruen dengan hasil Pilpres sehingga polarisasi suara tetap terjadi yang berakibat jumlah partai di parlemen tetap banyak. Itu artinya efek “ekor jas” (*coat-tail effect*)<sup>12</sup> yang dibayangkan akan terjadi dalam penyerentakan Pileg dan Pilpres sehingga memperkuat sistem presidensial, juga tidak terbukti. Infografis berikut dapat menjelaskan hal itu:

---

<sup>12</sup> Dalam psikologi politik, efek ekor jas (*coat-tail effect*) dapat dimaknai sebagai pengaruh figur atau tokoh dalam meningkatkan suara partai di pemilu. Figur atau tokoh tersebut bisa berasal dari calon presiden ataupun calon wakil presiden yang diusung. Calon presiden yang populer dengan tingkat elektabilitas yang tinggi akan memberikan keuntungan positif secara elektoral kepada partai yang mengusungnya sebagai calon. Sebaliknya, seorang calon presiden yang tidak populer dengan tingkat elektabilitas yang rendah akan memberikan dampak negatif kepada perolehan suara partai yang mengajukan dia sebagai calon presiden.



Bagaimana dengan efek ekor jas di DKI Jakarta? Hasil Pemilu DPRD juga menunjukkan efek ekor jas tidak terjadi di DKI Jakarta. Jokowi yang diasosiasikan dengan PDIP tidak berdampak pada peningkatan perolehan suara partai berlambang kepala banteng itu, meskipun Jokowi menang di DKI Jakarta. Yang terjadi justru sebaliknya, suara PDIP turun dibandingkan dengan perolehan suara 2014 (dari 28 kursi menjadi 25 kursi). Begitu juga dengan partai-partai lain pengusung Jokowi, malah perolehan kursinya menurun dibandingkan dengan Pemilu 2014: (Golkar, dari 9 kursi menjadi 6, PKB dari 6 menjadi 5). PPP dan Hanura lebih tragis lagi. PPP dari 10 kursi di tahun 2014 anjlok tajam tinggal 1 kursi dan bahkan 10 kursi yang dimiliki

Hanura di tahun 2014, kini tak tersisa satupun. Hanya Nasdem yang mengalami kenaikan (dari 5 menjadi 7 kursi) dan PSI sebagai pendatang baru meraih 8 kursi. Sementara partai pendukung Capres Prabowo pada umumnya mengalami kenaikan perolehan suara, khususnya PAN (dari 2 kursi menjadi 9 kursi). Sedangkan Gerindra juga mengalami kenaikan meskipun tidak terlalu besar (dari 15 menjadi 19) dan PKS (dari 11 menjadi 16). Grafis berikut menjelaskan hal itu:



*Keenam*, satu asumsi kekuatan pemilu serentak yang bisa diwujudkan yaitu peningkatan partisipasi pemilih (*voter turnout*). Angka kehadiran pemilih di TPS pada Pemilu Serentak 2019 mencapai 81 persen. Capaian tersebut lebih baik dari Pemilu Legislatif 2014 (75,11 persen) dan Pilpres 2014 (69,58 persen).

## **2. Administrasi Pemilu Rumit dan Melelahkan**

Sistem pemilu di Indonesia merupakan sistem yang rumit dan menyulitkan petugas dalam mengadministrasikan hasil pemilunya. Apalagi kemudian digabungkan dengan pemilu presiden. Menyelenggarakan pemilu dengan lima jenis surat suara yang berbeda (kecuali DKI Jakarta, ada empat surat suara) pada waktu yang bersamaan bukan pekerjaan mudah bagi penyelenggara pemilu, baik dari urusan pengadaan dan distribusi logistik, administrasi penghitungan dan rekapitulasi suara secara berjenjang dan sebagainya. Untuk urusan logistik, misalnya, KPU mesti mengadakan dan mendistribusikan 2.558 varian surat suara untuk pemilu legislatif. Jumlah ini terdiri dari 80 varian surat suara untuk daerah pemilihan DPR (untuk 575 kursi DPR), 272 varian surat suara untuk daerah pemilihan DPRD provinsi (untuk 2.207 kursi), dan 2.206 varian surat suara untuk daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota (untuk 17.610 kursi).

Selain itu, ada 34 model surat suara untuk Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan satu jenis surat suara untuk Pilpres. Logistik itu harus terdistribusi ke 34 provinsi dan 514 kabupaten/kota, terus hingga level kecamatan, kelurahan, lalu terakhir ke TPS dengan kondisi geografis yang tidak semuanya ramah dan mudah. Jumlah pemilih yang akan dilayani dalam 1 hari pemilihan juga fantastis yakni 190 juta orang lebih untuk dalam negeri dan lebih dari 2 juta orang untuk luar negeri. Sangat bisa dimengerti kalau ada persoalan terkait logistik seperti terlambat, rusak, kurang jumlah dan jenisnya, dan bahkan tertukar antar Dapil dan lain-lain.

Tetapi yang lebih rumit dan menyita energi yang berlebih dari petugas adalah soal penghitungan dan pengadministrasian perolehan suara Pemilu DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota, plus ditambah dengan administrasi Pilpres dan DPD yang semuanya berjumlah lima kotak suara. Usai menghitung per jenis Pemilu, petugas KPPS harus menerjemahkan data di C-1 Plano ke dalam form C-1 diawali dengan menyingkronkan semua variabel yang terkait dengan pemilihan: jumlah pemilih dalam DPT, jumlah pemilih yang hadir, jumlah surat suara, jumlah surat suara yang digunakan, jumlah perolehan suara yang masuk di partai, perolehan suara para Caleg, jumlah surat suara yang sah dan tidak sah dsb..dsb yang semuanya harus sinkron. Setelah itu, petugas KPPS harus menulis data dalam form C-1 Pilpres, DPD, DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kab/Kota dan menyalinnya sejumlah peserta pemilu yang diwakili para saksi yang hadir saat itu di TPS, untuk Pengawas TPS dan yang akan dimasukkan ke dalam kotak.

Aktivitas di hari pemungutan suara yang rumit itu dipastikan menyita waktu, perhatian dan energi petugas yang luar biasa hingga larut malam dan bahkan esok harinya. Dalam kondisi yang sangat lelah karena hari sebelumnya para petugas harus menyiapkan TPS, dan bahkan sebelumnya juga mendistribusikan C-6, maka sangat bisa dipahami kalau ada kasus *human error* dalam input data dan kemudian jatuh korban fisik para petugas KPPS. Menurut data Kementerian Kesehatan, melalui Dinas Kesehatan tiap provinsi per-15 Mei 2019, petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang sakit mencapai 11.239 orang dan korban meninggal 527 jiwa<sup>13</sup>. Honor mereka yang tidak memadai ditambah tidak ada jaminan asuransi dari pemerintah, sungguh layak mereka menyandang gelar “pahlawan demokrasi”.

---

<sup>13</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit?page=all>.



### **3. Membingungkan Pemilih**

Pemilu Serentak 2019 dengan lima jenis surat suara bukan hanya memberatkan petugas penyelenggara tetapi juga membingungkan pemilih. Membedakan lima jenis surat suara saja, sudah menjadi persoalan tersendiri bagi pemilih awam, apalagi harus mencermati partai dan caleg yang amanah, berintegritas dan memiliki *track record* yang baik di masyarakat. Yang paling mudah diingat oleh pemilih hanyalah surat suara Presiden dan Wakil Presiden. Selain karena calonnya hanya dua pasang, sosialisasi dan pemberitaan media terhadap jenis pemilu itu sangat massif sehingga masyarakat mudah mengingatnya. Sedangkan empat jenis pemilu yang lainnya, secara umum, luput dari memori mereka. Survei LIPI menarik dicermati. Survei nasional yang dilakukan LIPI menyebutkan, pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) serentak 2019 dianggap menyulitkan masyarakat. Ada 74 persen responden survei publik dan 86 persen responden survei tokoh yang menyatakan bahwa pemilu serentak 2019 telah menyulitkan pemilih.<sup>14</sup> Slogan KPU, pemilih yang cerdas memilih pemimpin yang berkualitas, hanyalah rangkaian kata-kata yang indah tanpa realitas karena pemilih kesulitan menggunakan rasionalitasnya akibat banyaknya surat suara yang harus dicoblos.

### **4. Ongkos Politik Tinggi**

Sistem pemilu proporsional terbuka yang diterapkan saat ini dalam Pemilu Legislatif berimplikasi pada tingginya ongkos politik yang harus dikeluarkan oleh calon anggota legislatif. Ongkos politik itu bisa legal (halal) maupun ilegal (haram, misalnya politik uang). Ada kesan, setelah memasuki masa kampanye, seolah-olah yang menjadi peserta pemilu adalah calon anggota

---

<sup>14</sup> Survei Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI ini menjangkau 1.500 responden dari 34 provinsi dengan margin of error 2,53 persen dengan tingkat kepercayaan 95 persen. Pengumpulan data atas survei ini dilakukan pada 27 April hingga 5 Mei 2019 untuk survei publik dan 27 Juni sampai 8 Agustus 2019 untuk survei tokoh (<https://nasional.kompas.com/read/2019/08/28/19482511/survei-lipi-74-persen-masyarakat-kesulitan-pemilu-serentak?page=all>)

legislatif, padahal dalam UU peserta pemilu adalah partai politik bukan para caleg. Namun para Caleglah yang bergerak, turun ke masyarakat dan melakukan segala hal untuk memikat masyarakat dengan target memperoleh suara terbanyak di antara caleg di Dapilnya sehingga terpilih menjadi anggota dewan. Untuk keperluan operasional peningkatan popularitas, akseptabilitas dan elektabilitas selama masa kampanye itu, seorang Caleg yang serius harus mengeluarkan ongkos yang sangat mahal: bukan lagi ratusan juta tetapi bisa milyaran rupiah, tergantung di Dapil mana ia dicalonkan. Biaya itu untuk operasional kampanye, alat peraga kampanye, biaya koordinasi dan konsolidasi di Dapil, honor tim sukses, pencitraan, membangun jaringan dengan para “broker suara,” sumbangan di berbagai simpul-simpul suara dan bahkan untuk “membeli suara” atau menyuap petugas dan sebagainya. Seiring dengan pragmatisme masyarakat dan syahwat kekuasaan yang begitu tinggi dari para kandidat, maka praktik-praktik demokrasi transaksional dalam berbagai bentuk itu, sangat sering terjadi.<sup>15</sup>

Perilaku politik uang, terutama dalam pemilu turut menjaga eksistensi dan menyuburkan patronase dan klientelisme dalam era demokrasi. Hasil penelitian kolaboratif yang diselenggarakan oleh Coral Bell School of Asia Pacific Affairs di Australian National University dan Politics and Government Research Center di Universitas Gadjah Mada tahun 2013-2014 melihat adanya relasi politik uang dalam pemilu yang kemudian menyuburkan praktik patronase dan klientelisme dalam demokrasi lokal. Patronase

---

<sup>15</sup> Politik uang dalam pemilu di Indonesia telah menjadi sorotan para ilmuwan politik dalam dan luar negeri. Politik uang dilakukan dengan berbagai modus, baik dalam bentuk langsung atau melalui broker-broker politik di tingkat grassroots. Lihat misalnya dalam buku Edward Aspinall and Ward Berenschot, *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*, Cornell University Press, April, 2019; Edward Aspinall, *When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia*, *Journal Critical Asian Studies*, Volume 46, 2014; juga Ward Berenschot, *The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia's Patronage Democracy*, *Comparative Political Studies* 2018, Vol. 51(12) hal. 1563-1593

dimaknai sebagai bentuk distribusi materi atau keuntungan politik yang dilakukan oleh politisi kepada pemilih atau pendukungnya. Sedangkan klientelisme dipahami sebagai karakter relasi antara politisi dengan pemilih atau pendukung.<sup>16</sup>

Tingginya ongkos politik yang dikeluarkan selama pemilu patut diduga berkorelasi dengan banyaknya kasus korupsi politik yang dilakukan oleh para anggota dewan dan kepala daerah (dalam kasus Pilkada), dengan tujuan untuk mengembalikan modal atau untuk persiapan pemilu berikutnya<sup>17</sup>.

Selama masa 2004-2018, KPK mencatat ada 229 orang anggota DPR dan DPRD yang melakukan tindak pidana korupsi. Korupsi anggota legislatif ini dicatat sebagai yang terbanyak terjadi.<sup>18</sup> Bahkan di sejumlah daerah, korupsi itu dilakukan secara “berjamaah”, seperti yang terjadi di Malang, Sumatera Utara dan Jambi. Beberapa waktu lalu terdapat 41 dari 45 anggota DPRD Kota Malang periode 2014-2019 ditetapkan KPK sebagai tersangka korupsi dalam kasus dugaan suap pembahasan APBN-P Pemkot Malang Tahun Anggaran 2015.<sup>19</sup> Korupsi berjamaah juga terjadi di Sumatera Utara. Komisi Pemberantasan Korupsi menetapkan 38 anggota DPRD Sumatera Utara periode 2009-2014 dan 2014-2019 sebagai tersangka. Mereka diduga menerima suap berupa hadiah atau janji dari mantan Gubernur Provinsi Sumatera Utara, Gatot Pujo Nugroho, terkait fungsi dan kewenangan mereka sebagai anggota dewan di periode tersebut.<sup>20</sup> KPK juga menetapkan 12 anggota DPRD Provinsi Jambi sebagai tersangka dugaan menerima suap

---

<sup>16</sup> Edward Aspinall and Mada Sukmajati, *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*, NUS (National University of Singapore) Press, 2016.

<sup>17</sup> Harus diakui tidak semua Caleg, parpol atau kandidat melakukan praktik-praktik “demokrasi pra bayar” tersebut.

<sup>18</sup> <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/12/05/anggota-dprdprd-paling-banyak-terjerat-kasus-korupsi>

<sup>19</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2018/09/03/21503011/41-dari-45-anggota-dprd-kota-malang-tersangka-suap>.

<sup>20</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2018/03/30/23374701/kpk-tetapkan-38-anggota-dan-mantan-dprd-sumut-jadi-tersangka>.

terkait pengesahan APBD Provinsi Jambi pada era Gubernur Jambi Zumi Zola.<sup>21</sup>

Korupsi di lembaga legislatif tidak hanya dilakukan para anggotanya saja atau di tingkat daerah, Ketua DPR dan DPD pun juga ditetapkan KPK sebagai tersangka korupsi. Ketua Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Irman Gusman ditangkap KPK di kediamannya, Sabtu (17/9/2016) dini hari diduga terkait suap kasus rekomendasi impor gula. Irman merupakan anggota DPD pertama yang terjerat kasus KPK.<sup>22</sup> Bukan hanya Ketua DPD yang menjadi tersangka korupsi, Ketua DPR juga “tidak mau kalah”. Pada tanggal 10 November 2017, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) resmi menetapkan Ketua DPR Setya Novanto sebagai tersangka kasus korupsi pengadaan proyek e-KTP.<sup>23</sup>

Data dalam infografis berikut menunjukkan betapa krisis etika politik dan pemerintahan sudah mewabah ke lembaga legislatif kita:

---

<sup>21</sup> <https://kumparan.com/@kumparannews/12-anggota-dprd-provinsi-jambi-jadi-tersangka-kpk-1545987888656828944>

<sup>22</sup> <https://nasional.kompas.com/read/2016/09/18/07395541/irman.gusman.ditangkap.kpk.u.sul.penambahan.wewenangan.dpd.dipertanyakan?page=all>

<sup>23</sup> <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171110160117-12-254812/kpk-resmi-tetapkan-setya-novanto-tersangka-korupsi-e-ktp>



Sumber: <https://nasional.kompas.com/read/2019/04/16/10411221/infografik-korupsi-oleh-aktor-politik-dalam-angka>

Dalam konteks lain, korupsi politik juga dilakukan para kepala daerah. Menurut data KPK, sepanjang 2004-2019, lembaga antirasuah itu telah menangkap dan menahan 114 Kepala Daerah karena tersangkut kasus korupsi. Sebanyak 114 kepala daerah itu meliputi 17 Gubernur, 74 Bupati dan 23 Walikota. Gubernur “terakhir” yang ditangkap KPK adalah Gubernur Kepulauan Riau Nurdin Basirun yang ditangkap KPK pada tanggal 10 Juli 2019 terkait pemberian izin proyek reklamasi. Jenis perkara yang menyeret para kepala daerah itu antara lain: pengadaan barang dan jasa, penyalahgunaan anggaran, perizinan, gratifikasi atau suap, tindak pidana pencucian uang, dan pungli liar. Di antara kasus tersebut yang terbanyak adalah kasus suap yakni sebanyak 81

kasus yang melibatkan 12 Gubernur dan 69 Bupati/Walikota. Info grafik berikut menggambarkan hal itu:<sup>24</sup>



Memang belum ada penelitian apakah hal itu ada hubungannya dengan mahalnnya pencalonan dan kampanye mereka selama Pilkada atau pemilu. Namun harus ada upaya yang serius untuk meminimalisir kemungkinan terjadinya “pembajakan” demokrasi oleh para petualang politik itu.

<sup>24</sup> <https://katadata.co.id/infografik/2019/07/18/selama-2004-2019-ada-144-kepala-daerah-terjerat-kasus-korupsi-di-kpk>

## **Redesain Pemilu 2024**

Kalau tidak ada perubahan regulasi, pada tahun 2024 Indonesia akan melaksanakan dua momen demokrasi akbar: Pemilu Serentak (Pileg dan Pilpres) bulan April 2024 dan Pilkada Serentak Nasional, bulan November 2024<sup>25</sup>.

Apakah format Pemilu 2024 tidak perlu dirubah? Karut marut penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 lalu mengundang banyak kalangan menyerukan untuk melakukan penataan ulang desain pemilu kita di masa yang akan datang. Salah satu penataan ulang yang diusulkan adalah perubahan format penyelenggaraan pemilu serentak. Ada berbagai model yang diusulkan, tetapi secara umum dapat diidentifikasi dalam tiga bagian besar.

*Pertama*, mempertahankan format pemilu serentak 2019 dengan sejumlah perbaikan. Bagi mereka yang mendukung pendapat ini, permasalahan Pemilu 2019 bukan pada sistem keserentakannya tetapi pada tatakelola administrasi pemilunya. Hal itu misalnya dikemukakan oleh Direktur Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD), August Mellaz. Menurut August, sistem Pemilu 2019 ini merupakan respon atas masalah-masalah yang sudah dimitigasi sejak Pemilu 2004 dan 2009. Berbagai masalah itu, menurut August, misalnya soal efektivitas sistem pemerintahan presidensial dan tantangan membangun sistem kepartaian. August mengemukakan pakar di banyak negara sepakat bahwa sistem Pemilu itu sebaiknya tidak diubah-ubah. Setelah 2 atau 3 kali diterapkan, bisa dilakukan evaluasi sisi yang harus diperbaiki. Namun, tidak selalu harus mengubah sistemnya, karena bisa membingungkan partai politik maupun pemilih.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Pasal 201 ayat (8) UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada, menyatakan “*Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.*”

<sup>26</sup> <https://www.voaindonesia.com/a/jangan-tergesa-mengubah-sistem-pemilu/4895581.html>

*Kedua*, pemilu serentak legislatif dan eksekutif. Pemilu dilaksanakan dalam dua tahap. Pertama, pemilu legislatif untuk memilih anggota parlemen tingkat pusat dan daerah (DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota). Kedua, pemilu eksekutif untuk memilih penyelenggara negara di tingkat pusat dan daerah (Presiden, Gubernur, Bupati atau Walikota).

*Ketiga*, pemilu serentak nasional dan daerah. Pemilu Serentak Nasional digelar untuk memilih pejabat tingkat nasional melalui Pilpres, Pemilu DPR dan DPD. Sedangkan Pemilu Serentak Daerah dilakukan untuk memilih pejabat tingkat daerah provinsi/kabupaten/kota, melalui Pilkada Gubernur dan Bupati/Walikota serta Pemilu DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Keduanya diselenggarakan dalam kerangka waktu 5 tahunan.

Skema pemilu serentak nasional dan daerah itu dapat digambarkan sebagai berikut:

Tahap	Penyebutan	Pejabat Politik yang Dipilih
Pertama	Pemilu Serentak Nasional	Presiden/wakil presiden, anggota DPR-RI, dan anggota DPD-RI
Kedua	Pemilu Serentak Daerah	Gubernur/Bupati/Walikota, serta anggota DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota

Penelitian ini merekomendasikan skema yang ketiga ini untuk penyelenggaraan Pemilu 2024 yang akan datang.

Dalam perspektif ilmu pemerintahan, keserentakan penyelenggaraan pemilu dimaksudkan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial di tingkat nasional dan sistem pemerintahan daerah di tingkat provinsi dan kabupaten kota. Di tingkat nasional, Presiden terpilih memiliki koalisi yang kuat di parlemen sehingga semua proses politik dan pemerintahan di DPR bisa berjalan lancar dan legitimate karena mendapat dukungan mayoritas rakyat melalui wakil-wakilnya di DPR. Koalisi itu terbangun sejak proses pemilu dimulai yakni



sejak pencalonan Presiden-Wakil Presiden. Sedangkan di tingkat daerah, kepala daerah perlu mendapatkan dukungan dari mayoritas anggota DPRD agar semua proses politik dan pemerintahan di daerah mendapatkan dukungan yang kuat dari partai koalisi pengusung kepala daerah sehingga kepala daerah bisa bekerja secara produktif dan efektif dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat<sup>27</sup>. Koalisi itu dibangun saat pencalonan kepala daerah dalam Pilkada sehingga dukungan mayoritas rakyat dalam Pilkada terhadap kepala daerah kongruen dengan dukungan rakyat terhadap partai politik pengusung di DPRD.

Format pemilu serentak nasional dan daerah juga diusung KPU, setelah mendengar pendapat para ahli yang membahas evaluasi penyelenggaraan Pemilu 2019. Menurut Anggota KPU Hasyim Asy'ari, rekomendasi format pemilu serentak nasional dan daerah tersebut muncul dengan sejumlah argumentasi. Dilihat aspek politik, pelaksanaan Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah akan melahirkan konsolidasi politik yang semakin stabil. Sebab, koalisi parpol dibangun di bagian awal atau saat pencalonan. Dari aspek manajemen penyelenggaraan pemilu, sistem pemilu ini mengakibatkan beban penyelenggara pemilu yang lebih proporsional dan tidak terjadi penumpukan beban yang berlebihan. "Dari aspek pemilih, pemilih akan lebih mudah dalam menentukan pilihan, karena pemilih lebih fokus dihadapkan kepada pilihan pejabat nasional dan pejabat daerah dalam dua pemilu yang berbeda," ujar Hasyim. Dari aspek kampanye, isu-isu kampanye semakin fokus dengan isu nasional dan isu daerah yang dikampanyekan dalam pemilu yang terpisah.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Dalam Pasal 1 ayat (4) jo Pasal 95 ayat (1) dan Pasal 148 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan DPRD merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Oleh karena itu kekompakan kepala daerah dan DPRD sebagai sesama unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah merupakan keniscayaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

<sup>28</sup><https://nasional.kompas.com/read/2019/04/23/13151591/kpu-rekomendasikan-pemilu-serentak-dipecah-dua-ini-penjasannya>.

Gagasan pemilu serentak nasional dan daerah juga diusulkan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Perludem menggugat norma pemilihan umum serentak ke Mahkamah Konstitusi (MK). Keserentakan pemilu legislatif (pileg) dengan pemilu presiden (pilpres) yang tercantum dalam Pasal 167 ayat (3) dan Pasal 347 ayat (1) UU No. 7/2017 tentang Pemilihan Umum (UU) Pemilu dinilai tidak layak lagi diterapkan di Indonesia. Sebagai gantinya, pemohon meminta agar MK memaknai keserentakan pemilu sebagai keserentakan pemilu nasional dan keserentakan pemilu daerah. Pemilu serentak nasional untuk memilih pasangan presiden dan wakil presiden, anggota DPR, serta DPD, sedangkan pemilu serentak lokal untuk memilih kepala daerah, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota.

Desain keserentakan pemilu yang ideal menurut Perludem adalah pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah atau lokal. Perludem berpandangan, pemilihan kepala daerah serentak yang diterapkan dalam tiga gelombang pada 2015, 2017, dan 2018, terbukti tidak memperkuat pemerintahan daerah. Perludem berpendapat DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah perlu dipilih bersamaan dengan kepala daerah. Dengan demikian, dukungan rakyat bagi kepala daerah akan selaras dengan kekuatan partai politik pengusungnya di parlemen daerah.

Dari evaluasi Pemilu serentak 2019 Perludem merekomendasikan:

1. Mengupayakan kembali perwujudan desain pemilu serentak nasional dan lokal. Pemilu serentak nasional: pemilu presiden-wakil, DPR, dan DPD. Lalu selang 2 atau 2,5 tahun (30 bulan) setelahnya ada pemilu serentak lokal: pilkada dan pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota;
2. Mengubah besaran daerah pemilihan untuk pemilihan legislatif menjadi lebih kecil, agar pengorganisasian partai politik lebih terkonsolidasi serta meringankan beban petugas penyelenggara pemilu dan pemilih.
3. Mengoptimalkan rekrutmen petugas dan bimbingan teknis. Ketentuan syarat usia minimal 17 tahun bagi petugas yang sudah diperbaiki UU No.7/2017

penting diupayakan sebagai bagian penguatan partisipasi pemilu di aspek tenaga penyelenggara.

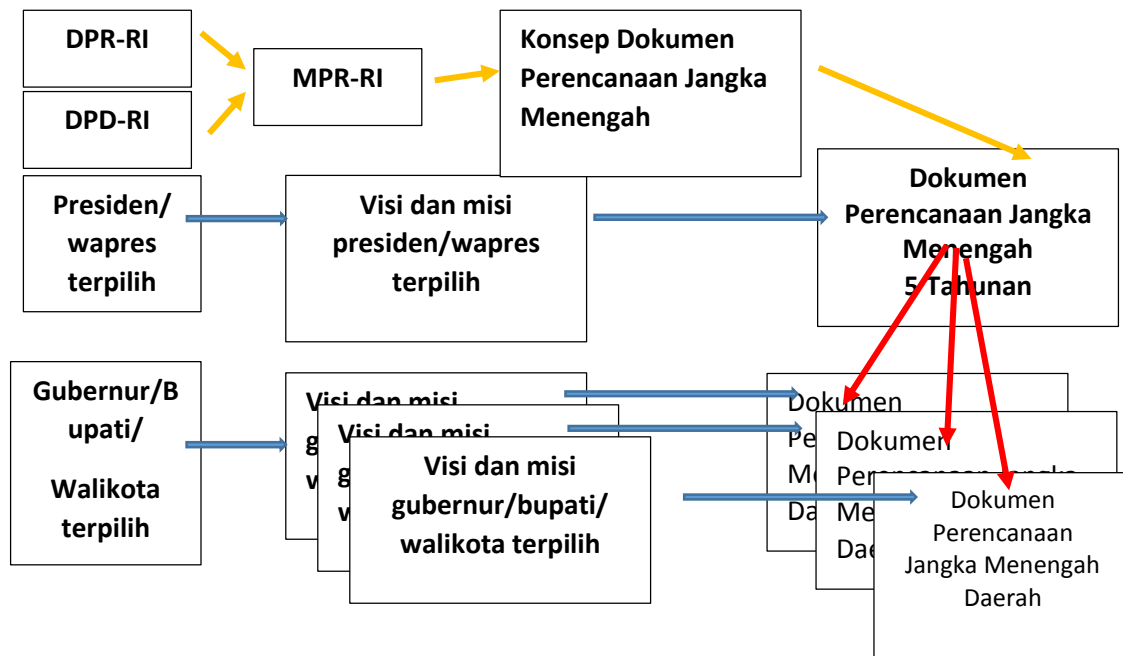
4. Mempertimbangkan secara serius penerapan teknologi rekapitulasi suara secara elektronik untuk mengurangi beban pengadministrasian pemilu yang melelahkan di TPS. Juga untuk memotong rantai birokrasi rekapitulasi penghitungan suara yang terlalu panjang serta makan waktu lama. Pilihan atas teknologi harus dilakukan secara matang, inklusif, dengan waktu yang cukup untuk melaksanakan uji coba berulang dan memadai, serta melakukan audit teknologi secara akuntabel.

Menurut Prof. Sadu Wasistiono, guru besar ilmu pemerintahan IPDN, pemilihan serentak dua tahap ini sejalan dengan semangat otonomi daerah sebagaimana diatur di dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945. Pilihan ini sudah didahului dengan prakondisi dialihkannya 113 buah pasal dari UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang MD3 (MPR, DPR, DPD, DPRD) masuk ke dalam UU Nomor 23 Tahun 2014. Dengan perubahan tersebut maka MD3 menjadi MD2 (MPR, DPR, DPD), sedangkan DPRD masuk ke dalam rejim pemerintahan daerah. Konsekuensi logisnya, system pemilihan DPRD tidak lagi mengikuti sistem pemilihan nasional, tetapi bersama-sama dengan pemilihan kepala daerah.

Perubahan sistem pemilu sebagaimana dikemukakan di atas akan sejalan dengan perubahan sistem perencanaan yang akan kembali menggunakan model “GBHN” seperti pada masa Orde Baru dengan berbagai modifikasi. Rencana perubahan tersebut sudah dikondisikan dengan mengubah UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dengan UU Nomor 12 Tahun 2011 mengenai hal yang sama. Pada UU yang lama, Ketetapan MPR-RI tidak ada dalam tata urutan perundang-undangan, sedangkan pada UU penggantinya terdapat Ketetapan MPR-RI yang berkedudukan di bawah UUD dan di atas UU. Dengan dasar hukum tersebut, dokumen perencanaan pembangunan nasional yang merupakan perpaduan antara konsep yang disiapkan MPR-RI dengan visi dan misi presiden/wakil presiden terpilih akan

ditetapkan dengan Keputusan MPR-RI yang akan ditindaklanjuti setiap tahunnya melalui APBN yang ditetapkan dengan UU. Berdasarkan dokumen perencanaan negara yang ditetapkan dengan Ketetapan MPR-RI, presiden terpilih kemudian mengalokasikan arah pembangunan nasional kepada provinsi dan kabupaten/kota, yang nantinya akan dipadukan dengan visi dan misi gubernur/bupati/walikota terpilih menjadi dokumen perencanaan daerah. Melalui model ini diharapkan ada kesinambungan antara perencanaan pembangunan nasional dengan pembangunan daerah.<sup>29</sup>

Penjelasannya dapat disederhanakan melalui gambar sebagai berikut :



Sumber: Sadu Wasistiono (2019)

<sup>29</sup> Sadu Wasistiono, Evaluasi Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019 Dilihat dari Sudut Pandang Ilmu Pemerintahan, makalah seminar internasional tentang Evaluasi Pemilihan Umum di Indonesia Tahun 2019, diselenggarakan oleh Universitas Islam Riau di Pekanbaru, Sabtu 11 Mei 2019.

## **Pilkada DKI Jakarta 2022**

Jika skema penyelenggaraan Pemilu Serentak Nasional dan Pemilu Serentak Daerah disetujui, tentu perlu dilakukan perubahan terhadap UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dan UU No. 10 Tahun 2016. Bagaimana dampaknya skema tersebut terhadap Pilkada DKI Jakarta yang masa jabatan Gubernurnya akan berakhir tahun 2022?

Menurut ketentuan Pasal 201 ayat (8) dan (9), Pilkada DKI tidak dilaksanakan tahun 2022 saat periode Gubernur Anies Baswedan berakhir tetapi diselenggarakan tahun 2024 dalam skema Pilkada Serentak Nasional. Kekosongan jabatan akan diisi dengan penjabat Gubernur sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.<sup>30</sup>

Jika skema pemilu serentak nasional dan daerah disetujui, tentu perlu ditinjau kembali ketentuan penyelenggaraan Pilkada serentak nasional di bulan November 2024. Akan banyak tahapan Pilkada yang beririsan dengan tahapan Pemilu Nasional 2024 yang digelar bulan April, sehingga memberatkan penyelenggara dan dikawatirkan akan mengganggu penyelenggaraan tahapan kedua jenis pemilu tersebut.

Oleh karena itu perlu dipikirkan mengamandemen beberapa pasal dalam UU No. 10 Tahun 2016 tersebut, khususnya yang terkait dengan penyelenggaraan Pilkada Serentak Nasional. Pemilu Serentak Nasional dan Pilkada Serentak Daerah sebaiknya tidak dilaksanakan pada tahun yang sama karena akan

---

<sup>30</sup> Lihat Pasal 201 ayat (9) UU No. 10 Tahun 2016: “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.”

terjadi tumpang tindih tahapan yang berpotensi terganggunya optimalisasi pelaksanaannya. Setelah semua tahapan Pemilu Nasional usai dengan dilantiknya para penyelenggara negara di tingkat pusat di bulan Oktober 2024, barulah perencanaan penyelenggaraan Pilkada Serentak Nasional bisa dimulai. Tahapan Pemilu Serentak Daerah bisa dimulai tahun 2025 dan pelaksanaan pemungutan suara di tahun 2026.

Jika skema itu diterapkan, maka Pilkada DKI Jakarta tidak relevan lagi dilaksanakan tahun 2024 tetapi tetap dilaksanakan sesuai dengan durasi lima tahunan yakni tahun 2022. Ini adalah skema Pilkada lokal terakhir sebelum menuju Pemilu Serentak Daerah 2024. Konsekuensinya, Gubernur DKI yang terpilih dalam Pilkada DKI 2022 tidak akan menjabat selama lima tahun karena di tahun 2026 akan diselenggarakan Pilkada Serentak Nasional dalam skema Pemilu Serentak Daerah.

### **Kesimpulan**

Penyelenggaraan pemilu serentak di masa yang akan datang, harus mempertimbangkan beberapa hal berikut:

*Pertama*, memperkuat sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemilu serentak nasional diharapkan menghasilkan kekuatan mayoritas di parlemen atau minimal menumbuhkan bentuk koalisi yang lebih stabil dalam melahirkan sistem presidensial yang kuat dan efisien. Di sisi lain, penyelenggaraan pemilu serentak daerah diharapkan menghasilkan kepala daerah yang memiliki dukungan kuat di DPRD sebagai sesama penyelenggara pemerintahan daerah. Oleh karena pembagian dua tahap pemilu, nasional dan daerah, menemukan relevansinya.

*Kedua*, menyederhanakan dalam tatakelola oleh penyelenggara pemilu. Penyelenggaraan pemilu serentak perlu didesain sedemikian rupa yang lebih

seederhana sehingga tidak membebani penyelenggara di luar kapasitasnya, namun tidak kehilangan substansi demokrasinya.

*Ketiga*, memudahkan pemilih menggunakan hak pilihnya. Pemilu serentak harus didesain yang memudahkan pemilih menggunakan haknya secara rasional sehingga tidak memperbanyak surat suara yang tidak sah karena kebingungan menentukan pilihannya. Semakin tinggi angka suara yang sah, semakin tinggi pula tingkat legitimasi pemilu.

*Keempat*, sistem pemilu serentak perlu ditata ulang untuk meminimalkan ongkos politik yang terlalu tinggi guna menghindari terjadinya korupsi politik bagi pejabat terpilih di kemudian hari.

*Kelima*, penataan format penyelenggaraan pemilu harus disertai dengan penataan ulang berbagai hal yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu secara komprehensif: regulasi Pemilu, sistem Pemilu, penyelenggara Pemilu, manajemen dan administrasi pemilu, netralitas aparatur negara dan sebagainya.

## **Referensi**

Edward Aspinall and Ward Berenschot, *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*, Cornell University Press, April, 2019.

Edward Aspinall and Mada Sukmajati, *Electoral Dynamics in Indonesia: Money Politics, Patronage and Clientelism at the Grassroots*, NUS (National University of Singapore) Press, 2016

Edward Aspinall, *When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia*, *Journal Critical Asian Studies*, Volume 46, 2014.

Ward Berenschot, *The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia's Patronage Democracy*, *Comparative Political Studies* 2018, Vol. 51(12)

Unti Ludigdo dan Wawan Sobari, "Perubahan Desain Pemilu Serentak Indonesia", makalah dalam Simposium KAHMI di Jakarta, November 2019

Moch. Nurhasim, "Sistem Pemilihan Umum DPR dan DPD" makalah dalam Simposium KAHMI di Jakarta, November 2019

Sri Yanuarti dan Moch. Nurhasim, "Mencari Sistem Pemilu dan Kepartaian Yang Memperkuat Sistem Presidensial," *Jurnal Penelitian Politik* | Volume 10, No.2 Desember 2013

Sadu Wasistiono, *Evaluasi Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019 Dilihat Dari Sudut Pandang Ilmu Pemerintahan*, Makalah Seminar Internasional Tentang Evaluasi Pemilihan Umum Di Indonesia Tahun 2019, Diselenggarakan Oleh Universitas Islam Riau Di Pekanbaru, Sabtu 11 Mei 2019.

Moch Nurhasim, Evaluasi Pemilu Serentak 2019, *Kompas* edisi 8 Oktober 2019

Fadli Ramadhanil, Menata Ulang Pemilu Serentak, *Kompas* edisi 13 Mei 2019

<https://Www.Hukumonline.Com/Berita/Baca/Lt5cdd2643b0e8d/Pemilu-Serentak--Haruskah-Dirombak-Total/>

<https://Nasional.Kompas.Com/Read/2019/04/23/13151591/Kpu-Rekomendasikan-Pemilu-Serentak-Dipecah-Dua-Ini-Penjelarasnya>.

Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 tanggal 23 Januari 2014

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang

UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu