

Kode>Nama Rumpun Ilmu: 596/ Ilmu Hukum

**LAPORAN AKHIR TAHUN PERTAMA
PENELITIAN HIBAH BERSAING**



**DESAIN PEMILIHAN UMUM NASIONAL SERENTAK
DALAM PERSPEKTIF HUKUM DAN POLITIK**

Tim Pengusul:

Septi Nur Wijayanti, S.H., M.H. (0518097301) Ketua Peneliti

Titin Purwaningsih, S.IP., M.Si. (08522086901) Anggota

**Dibiayai oleh Kopertis Wilayah V DIY Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
Sesuai Surat Perjanjian Pelaksanaan Nomor : tertanggal 25 Maret 2015
NOMOR SP DIPA- 023.04.1.673453/2015 tanggal 14 Nopemeber 2014**

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA
NOVEMBER 2015**

HALAMAN PENGESAHAN
LAPORAN AKHIR PENELITIAN HIBAH BERSAING

Judul Penelitian : **Desain Pemilihan Umum Nasional Serentak dalam Perspektif Hukum dan Politik**

Kode/ Nama Rumpun : **596/ Ilmu Hukum**

Ketua Peneliti

A. Nama Lengkap : Septi Nur Wijayanti, S.H., M.H.
B. NIDN : 0518097301
C. Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
D. Program Studi : Ilmu Hukum, Fakultas Hukum
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
E. Nomor HP : 08164260922
F. Alamat e-mail : septiwijayanti@ymail.com

Anggota Peneliti

A. Nama : Titin Puwaningsih, S.IP., M.Si.
B. NIDN : 08522086901
C. Perguruan Tinggi : Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Lama Penelitian : 2 Tahun

Penelitian Tahun Ke- : 1 (Satu)

Biaya tahun berjalan : diusulkan ke DIKTI : Rp.50.000.000
Dana internal PT : --
Dana Institusi lain : --

Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum UMY

Yogyakarta, 10 november 2015
Ketua Peneliti,

Dr. Trisno Raharjo, SH., M.Hum
NIK : 19710409199702153028

Septi Nur Wijayanti, S.H., M.H.
NIK : 19730918199702153029

Menyetujui,
Ketua Lembaga Penelitian

Hilman Latief, M.A., Ph.D.
NIK : 19750912200004113033

RINGKASAN

Penelitian ini mengenai desain pemilihan umum nasional serentak dalam perspektif hukum dan politik untuk tahun pertama. Secara khusus, fokus penelitian ini meliputi: *pertama*, mengidentifikasi berbagai problem yang menjadi kendala penataan pemilu nasional serentak dalam perspektif hukum dan politik; *kedua*, memetakan tantangan dan peluang penataan pemilu nasional serentak dalam perspektif hukum dan politik; *ketiga*, merumuskan desain kebijakan pemilu nasional serentak 2019 yang ideal dalam perspektif hukum dan politik. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, oleh karena itu penelitian yang digunakan adalah penelitian kepustakaan dan untuk akurasi data dilakukan wawancara dengan narasumber dari ahli hukum tata negara dan ahli politik. Hasil penelitian menunjukkan identifikasi problem penataan pemilu serentak sebenarnya diawali dari permasalahan pemilu yang muncul dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia. Permasalahan yang ada selama ini setelah dievaluasi antara lain 1) kurang efektifnya penyelenggaraan pemerintahan, 2) tidak efisiennya penyelenggaraan pemilu, 3) pelaksanaan sistem presidensiil semu, 4) sistem multipartai dalam sistem presidensiil, 5) tidak ada sinkronisasi perundang-undangan pemilu, 5) tingginya angka golput masyarakat. Sedangkan Peluang dan tantangan pemilu serentak dari perspektif yuridis dan politis dikategorikan dalam 4 bagian yang berasal dari pemerintah dan DPR, masyarakat, partai politik dan penyelenggara pemilu. Sedangkan Desain penataan pemilu serentak yang ideal dari perspektif yuridis dan politis tahun 2019 sementara ada beberapa desain yang diusulkan merupakan kombinasi desain berdasarkan evaluasi penyelenggaraan pemilu dan perbandingan dengan negara lain.

PRAKATA

Alhamdulillahirrobill'allamin, segala puji syukur kita panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayahNya sehingga penulis bisa menyusun laporan akhir tahun pertama penelitian hibah bersaing dengan judul “Desain Pemilihan Umum Nasional Serentak Dalam Perspektif Hukum Dan Politis” .

Penulis menyadari laporan ini masih belum sempurna, karena itu kami menerima semua kritik dan saran yang sifatnya membangun. Kami mengucapkan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu terlaksananya penelitian ini;

1. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, khususnya Direktorat Pendidikan Tinggi
2. Kopertis Wilayah V Daerah Istimewa Yogyakarta
3. Rektor Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
4. LP3M Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
5. Dekan fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
6. Bapak dan ibu Nara sumber
7. Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
8. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
9. Perpustakaan Daerah Istimewa Yogyakarta
10. Staf dan dosen Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
11. Pihak-pihak yang telah membantu terlaksananya penelitian

Mudah-mudahan hasil penelitian ini bisa kami tindak lanjuti dengan penelitian tahun kedua untuk bisa memberikan gambaran desain pemilu umum 2019 secara serentak sehingga bisa memberikan kontribusi kepada pengambil kebijakan di negara Indonesia secara khusus, dan bisa memberikan tambahan wawasan untuk mahasiswa serta pemerhati di bidang hukum tata negara khususnya pemilu. Amin.

Yogyakarta, 10 Nov 2015

Ketua peneliti

Septi Nur Wijayanti, S.H.M.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN PENGESAHAN	ii
RINGKASAN	iii
PRAKATA.....	iv
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL.....	vi
BAB I. PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	2
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA	3
A. Pemilihan Umum dan Demokrasi	3
B. Pemilihan Umum di Indonesia.....	13
C. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 Tentang Putusan Pemilu Serentak	20
D. Pemilu Serentak di Berbagai Negara	29
E. Perbandingan Desain Penataan Pemilu Serentak: Indonesia - Brazil.....	40
BAB 3. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN	49
A. Tujuan Penelitian	49
B. Manfaat Penelitian	49
BAB 4. METODE PENELITIAN	50
A. Tipe Penelitian	50
B. Bahan Penelitian	51
C. Pengumpulan Penelitian.....	51
D. Analisis Data	51
BAB 5. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	53
A. Idenfitikasi Problem Penataan Pemilu Serentak	53
B. Permasalahan Kombinasi Kebijakan Sistem Presidensiil, Sistem Pemilu Proporsional dan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung	54
C. Peluang Dan Tantangan Pemilu Serentak dari Perspektif Yuridis dan Politis	58
D. Desain Pemilu Serentak 2019 Dalam Perspektif hukum dan Politik.....	72
BAB 6. RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA	87
BAB 7. KESIMPULAN DAN SARAN	88
A. Kesimpulan	88
B. Saran	90
DAFTAR PUSTAKA	91
Buku-buku.....	91
Jurnal.....	92

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Perbedaan Kelebihan dan Kelemahan Sistem Distrik dan Proporsional	11
Tabel 2. Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak Perspektif Politik.....	69
Tabel 3. Kekuatan, Kelemahan, Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak	73
Tabel 4. Strategi Desain Pemilu Serentak.....	73

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ajaran negara hukum memiliki implikasi bahwa dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat harus berpedoman pada konstitusi. Semua masyarakat dan pemerintah tunduk dan patuh pada konstitusi, karena konstitusi merupakan nilai-nilai dasar kehidupan bersama yang telah disepakati oleh seluruh rakyat. Konstitusi yang mengandung nilai-nilai dasar dalam kehidupan masyarakat ini harus dijaga dan dipertahankan melalui pelebagaan *constitutional review* (Pengujian Undang-undang terhadap UUD 1945), pelebagaan ini sangat penting karena *constitutional review* memiliki tugas utama untuk menjaga berfungsinya proses-proses demokrasi (penjaga demokrasi) dalam hubungan saling mempengaruhi antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Melalui kewenangan *constitutional review*, MK telah menjadikan konstitusi sebagai “dokumen yang hidup (*a living document*)” yang memberi bentuk dan menentukan arah demokratisasi dan pemilihan umum di Indonesia. Penentuan arah ini bertujuan untuk menciptakan pemilihan umum yang berkualitas, sebab pemilu merupakan sebuah sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan. Dalam arti pemilu berfungsi sebagai sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa, karena melalui pemilu gagasan bahwa pemerintahan memerlukan persetujuan dari yang diperintah dapat diasosiasikan.

Pemilu merupakan suatu unsur vital sebagai tolok ukur untuk mengetahui apakah suatu negara adalah demokratis atau tidak termasuk bagaimana proses penyelenggaraan pemilihan umum berlangsung dengan baik dan lancar. Dalam hal pemilihan umum berjalan dengan baik, lancar, tanpa menimbulkan konflik yang berpotensi pada perpecahan dan sukses memilih pemimpin dengan mendapat suara mayoritas, maka penyelenggaraan pemilihan umum dapat dikatakan berjalan dengan demokratis, demikian sebaliknya jika pelaksanaan pemilu tidak berkualitas mencerminkan negara yang kurang demokratis.

Bukti nyata penentuan arah menuju pemilu yang berkualitas adalah Putusan MK No.14/PUU-XI/2013 perihal pengujian Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Beberapa pasal tersebut mengatur ketentuan Pemilihan Legislatif dan Pemilihan Presiden yang dilaksanakan terpisah, namun berdasar putusan MK ketentuan beberapa pasal tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Implikasi dari pembatalan tersebut adalah

dilaksanakannya “Pemilihan Umum Nasional Serentak” atau Pemilihan anggota Legislatif dan Pemilihan Presiden dilakukan secara serentak yang dimulai pada tahun 2019 dan tahun-tahun selanjutnya.

Pada level gagasan barangkali banyak kalangan, baik pakar di bidang hukum maupun bidang ilmu politik yang setuju dan tidak keberatan dengan Pemilu Nasional Serentak tersebut, namun pelaksanaan Pemilu Nasional Serentak tersebut membutuhkan desain yang matang dan pelaksanaannya pun bukanlah hal yang mudah, apalagi Indonesia belum pernah memiliki pengalaman dalam hal tersebut. Sehingga sejak dini diperlukan kerangka pikir yang lebih besar dan strategis dalam mendesain pemilu nasional serentak tersebut agar menjadi pemilu yang berkualitas.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan permasalahan di atas, maka dapat ditarik rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa saja problem yang menjadi kendala penataan pemilu nasional serentak dalam perspektif hukum dan politik?
2. Apa saja tantangan dan peluang penataan pemilu nasional serentak dalam perspektif hukum dan politik?
3. Bagaimana desain kebijakan pemilu nasional serentak 2019 yang ideal dalam perspektif hukum dan politik?

BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pemilihan Umum dan Demokrasi

Demokrasi telah menjadi arus besar yang melanda dunia, sehingga kini dianggap sebagai sistem yang paling populer dan dianggap terbaik dalam mengatur hubungan antara rakyat dengan penguasa,¹ yang salah satu instrumen dalam negara demokrasi adalah adanya pemilihan umum (pemilu). Salah satu pendekatan untuk memahami demokrasi dan relevansinya dengan Pemilu adalah melihat demokrasi dari segi lingkup dan intensitas partisipasi warga negara dalam pembuatan dan pelaksanaan putusan-putusan politik, sehingga membedakan demokrasi dalam empat tingkatan, yaitu:²

- a. Demokrasi prosedural (Joseph Schumpeter dan Huntington), yang mengandalkan persaingan yang adil dan partisipasi warga negara untuk menentukan wakil rakyat atau pemimpin pemerintahan melalui Pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan akuntabel, juga disebut demokrasi minimalis.
- b. Demokrasi agregatif (Robert Dahl), demokrasi tidak hanya berupa keikutsertaan dalam Pemilu yang Luber, Jurdil, dan akuntabel, namun terutama cita-cita, pendapat, preferensi, dan penilaian warga negara yang menentukan isi undang-undang, kebijakan, dan tindakan publik lainnya, karena meyakini prinsip *self-government* yang mendasari pengambilan keputusan mengenai undang-undang dan kebijakan publik oleh sebagian besar warga negara.
- c. Demokrasi deliberatif (Dennis Thompson, Amy Gutmann), berpandangan bahwa undang-undang dan kebijakan publik haruslah dirumuskan berdasarkan alasan dan pertimbangan yang dapat diterima oleh semua warga negara secara rasional, karena menekankan pentingnya otonomi, persamaan, dan kesetaraan individu, sehingga disebut juga *reasoned rule*.
- d. Demokrasi partisipatoris (Benyamin Barber), menyetujui penting nilai-nilai demokrasi seperti *self-government*, persamaan/ kesetaraan politik, dan *reasoned rule*, namun juga menekankan pada partisipasi seluruh warga negara yang berhak memilih terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan.

Pemilu adalah wujud nyata demokrasi prosedural, meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilihan umum, namun pemilihan umum merupakan salah satu aspek demokrasi yang

¹ Fitra Arsil, dalam "Mencegah Pemilihan Umum Menjadi Alat Penguasa", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No. 4 Desember 2012, hlm.563

² A. Mukthie Fadjar, dalam "Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PPHU", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 1, April 2009, hlm.4

sangat penting yang juga harus diselenggarakan secara demokratis. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan Pemilu untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun daerah. Demokrasi dan Pemilu yang demokratis saling merupakan “*qonditio sine qua non*”, *the one can not exist without the others*.³ Dalam arti bahwa Pemilu dimaknai sebagai prosedur untuk mencapai demokrasi atau merupakan prosedur untuk memindahkan kedaulatan rakyat kepada kandidat tertentu untuk menduduki jabatan-jabatan politik.⁴

Artinya, Pemilu menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan bahwa kepada rakyatlah para pejabat bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya.⁵ Selanjutnya Moh. Mahfud mengatakan bahwa kedaulatan rakyat mengandung pengertian adanya pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, menunjukkan bahwa pemerintahan dari rakyat mengandung pengertian yang berhubungan dengan pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) di mata rakyat.⁶ Pemerintahan yang sah dan diakui berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan oleh rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena dengan legitimasi tersebut, pemerintahan dapat menjalankan roda birokrasi dan program-programnya sebagai wujud dari amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya.⁷ Pemerintahan dari rakyat memberikan gambaran bahwa pemerintah yang sedang memegang kekuasaan dituntut kesadarannya bahwa pemerintahan tersebut diperoleh melalui pemilihan dari rakyat bukan dari pemberian wangsit atau kekuasaan supranatural. Pemilu yang adil dan bebas adalah pemilu-pemilu yang kompetitif adalah piranti utama membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada pengawasan rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara warga Negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara serta kebebasan dalam hak politik.⁸

Di kebanyakan negara demokrasi, Pemilu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri. Dengan kata lain, Pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam

³ *Ibid.*, hlm.4

⁴ Veri Junaidi, dalam “Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU)”, *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm.106

⁵ David Bentham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta, hlm.64.

⁶ Moh.Mahfud, MD., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum*, Gama Media, Yogyakarta, hlm 5

⁷ Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, Jakarta, hlm.111

⁸ David Bentham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta, hlm 59

proses politik.⁹ Dalam konteks hukum tata negara bahwa Pemilu juga terkait dengan prinsip negara hukum, karena rakyat memilih dan telah mempercayai memberi hak untuk menciptakan produk hukum, melaksanakan dan mengawasinya sebagaimana kehendak rakyat.¹⁰ Dalam konteks global, Pemilihan umum merupakan padanan dari kata bahasa Inggris yaitu “*general election*”, menurut *Black’s Law Dictionary* definisi dari kata “*election*” yang paling relevan adalah: “*The process of selecting a person to occupy an office (usually a public office), membership, award, or other title or status*”. Sedangkan “*general election*” diartikan dalam literatur yang sama sebagai “*an election that occurs at a regular interval of time*” atau pemilihan yang berlangsung dalam jangka waktu yang rutin.¹¹

Dalam perspektif hak asasi manusia, Pemilihan umum adalah salah satu hak asasi warga Negara yang sangat prinsipil, karenanya dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan pemilihan umum, sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semuanya itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya.¹² Pemilu adalah salah satu hak asasi manusia yang sangat prinsipil. Karena itu, suatu pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia jika pemerintah tidak mengadakan pemilu, artinya pemilu menjadi suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan hak warga Negara. Hak warga Negara untuk ikut serta di dalam pemilu disebut hak pilih. Hak pilih dalam pemilu terdiri atas hak pilih aktif (hak memilih) dan hak pilih pasif (hak dipilih). Hak pilih aktif, adalah hak warga Negara untuk memilih wakil-wakilnya di dalam suatu pemilu. Hak ini diberikan oleh pemerintah kepada warga negara yang memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan di dalam undang-undang pemilu. Sedangkan hak pilih pasif adalah hak warga negara untuk dipilih menjadi anggota suatu DPR atau DPRD dalam pemilu. Hak inipun diberikan kepada setiap warga negara yang telah memenuhi syarat. Perumus UUD 1945 telah menetapkan tentang ajaran kedaulatan rakyat yang diimplementasikan dengan pemilu, karena pemilu merupakan konsekuensi logis diadanya prinsip kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan bernegara yang demokratis adalah setiap warga Negara berhak ikut aktif dalam proses politik.¹³ Pemilu dalam konteks UUD 1945 merupakan proses politik dalam

⁹ Bisariyadi, dkk., dalam “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional, *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm.536

¹⁰ Andi Subri, dalam “Pemilihan Umum Tahun 2014: Pemilih Rasional dan Pemilih Irrasional”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2013, hlm.521

¹¹ Bisariyadi, dkk., *Op.Cit.*, hlm.538

¹² Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 329

¹³ Dahlan Thaib dan Ni”matul Huda, 1992, *Pemilu dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, *Hukum Tata Negara*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hlm.xiii

kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menuju pembentukan institusi negara dan pemilihan pejabat-pejabat negara sebagai pengemban kedaulatan rakyat.

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa pentingnya Pemilu diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab, yaitu: *pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. *Keempat*, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.¹⁴

Selain itu, pentingnya Pemilu dalam negara demokrasi senada dengan tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri, yaitu:¹⁵

- a. Membuka peluang untuk terjadinya pergantian pemerintahan sekaligus momentum untuk menguji dan mengevaluasi kualitas dan kuantitas dukungan rakyat terhadap keberhasilan dan kekurangan pemerintah yang sedang berkuasa;
- b. Sebagai sarana penyerapan dinamika aspirasi rakyat untuk diidentifikasi, diartikulasikan, dan diintegrasikan selama jangka waktu tertentu, dan
- c. (Yang paling pokok) untuk menguji kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri.

Untuk mewujudkan Pemilu yang benar-benar demokratis, terdapat beberapa standar yang harus menjadi acuan:¹⁶

- a. Pelaksanaan pemilihan umum harus memberikan peluang sepenuhnya kepada semua partai politik untuk bersaing secara bebas, jujur, dan adil.
- b. Pelaksanaan pemilu memang benar dimaksudkan untuk memilih wakil rakyat yang berkualitas, memiliki integritas moral dan yang paling penting wakil-wakil tersebut betul-betul mencerminkan kehendak rakyat.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, dalam "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006, hlm.11

¹⁵ Bisariyadi, dkk., *Op.Cit.*, hlm.533

¹⁶ *Ibid.*, hlm.537

- c. Pelaksanaan pemilu harus melibatkan semua warga negara tanpa diskriminasi sedikitpun, sehingga rakyat benar-benar mempunyai kepercayaan bahwa dirinya adalah perwujudan dari kedaulatan rakyat
- d. Pemilu dilaksanakan dengan perangkat peraturan yang mendukung kebebasan dan kejujuran, sehingga dengan adanya undang-undang yang lebih memberi kesempatan kebebasan pada warga negara, peluang ke arah pemilu yang demokratis dapat dicapai
- e. Pelaksanaan pemilu hendaknya mempertimbangkan instrument penyelenggaranya, karena sangat mungkin kepentingan-kepentingan penyelenggara akan mengganggu kemurnian pemilu
- f. Pada persoalan yang lebih filosofis, pemilu hendaknya lebih ditekankan pada manifestasi hak masyarakat, guna menciptakan partisipasi dalam pemerintahan.

Menurut Hamdan Zoelva bahwa untuk menjamin terwujudnya Pemilu yang benar-benar sesuai dengan kaidah demokrasi, pelaksanaannya harus dilakukan dengan sistem yang baik, yaitu adanya bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*subsystems*) seperti *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai Pemilu yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon, dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process* adalah seluruh kegiatan yang terkait langsung dengan pelaksanaan pemilu merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat *legal* maupun bersifat teknis. *Electoral law enforcement* merupakan penegakan hukum terhadap aturan-aturan pemilu baik politis, administratif, atau pidana. Terpenuhinya ketiga bagian pemilu tersebut sangat menentukan sejauh mana kapasitas sistem dapat menjembatani pencapaian tujuan dan proses pemilu, masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan karena merupakan suatu kesatuan utuh.¹⁷

Selain tujuan Pemilu dan demokratisnya sebuah Pemilu, juga terdapat fungsi pemilu yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain, yaitu: (1) sebagai sarana legitimasi politik, terutama menjadi kebutuhan pemerintah dan sistem politik untuk mendapatkan sumber otoritas dan kekuatan politiknya. (2) fungsi perwakilan rakyat. Fungsi ini menjadi kebutuhan rakyat, baik untuk mengevaluasi maupun mengontrol perilaku pemerintah dan program serta kebijakan yang dihasilkannya. Pemilu merupakan mekanisme demokratis bagi rakyat untuk menentukan wakil-wakilnya yang dapat dipercaya yang akan duduk dalam pemerintahan maupun lembaga-lembaga perwakilan. (3) sebagai mekanisme bagi pergantian atau sirkulasi

¹⁷ Hamdan Zoelva, dalam "Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013, hlm.381

elit penguasa. Keterkaitan pemilu dengan sirkulasi elit berasal dari dan bertugas mewakili masyarakat luas.¹⁸ Menurut Dieter Nohlen bahwa negara demokrasi sebagai sistem politik, maka sifat Pemilunya harus kompetitif (*competitive elections*).¹⁹ Pemilu-pemilu yang kompetitif adalah piranti utama yang membuat pejabat-pejabat pemerintah bertanggungjawab dan tunduk pada kontrol rakyat. Pemilu juga merupakan arena penting untuk menjamin kesetaraan politis antara para warga negara, baik dalam akses terhadap jabatan pemerintahan maupun dalam nilai suara mereka.²⁰ Menurut Dieter Nohlen sebagaimana dikutip Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih bahwa Pemilu dalam negara demokrasi memiliki fungsi, yaitu:²¹

- a. *Legitimation of political system and of the government, comprising one party or a party coalition* (melegitimasi sistem politik dan pemerintahan yang berisikan atau terdiri atas satu partai atau koalisi partai politik);
- b. *Transfer of trust to persons and political parties* (mentransfer kepercayaan orang-orang dan partai politik);
- c. *Recruitment of the political elite* (rekrutmen elit politik);
- d. *Representation of opinions and interest of the electorate* (representasi opini dan kepentingan pemilih);
- e. *Lingking of political institutions with voters preferences* (menghubungkan antara institusi negara dengan pilihan pemilihnya);
- f. *Mobilization of electorate for social values, political goals and programs, party political interest* (mobilisasi pemilih atau orang yang mempunyai hak pilih sebagai nilai-nilai sosial, tujuan politik, dan program-program politik dan kepentingan partai politik);
- g. *Enhancement of the population political consciousness by clarification of the political problems and alternative* (menumbuhkan kesadaran politik masyarakat dengan mengklarifikasi problem-problem politik dan alternatif penyelesaiannya);
- h. *Chanelling of political conflicts in procedures for their peaceful settlement* (menghubungkan konflik politik dalam prosedur penyelesaian damai);
- i. *Integration of social pluralism and formation of a common will for political action* (integrasi dari pluralitas sosial dan menyatukan keinginan masyarakat untuk ditetapkan sebagai kegiatan politik);

¹⁸ Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, 2009, Politik Ketatanegaraan , Lab Hukum UMY, Yogyakarta, hlm.68

¹⁹ Dieter Nohlen, 1993, *Elections and Electoral Systems, Democracy and Social Change*, Friedrich Ebert Stiftung, Germany, hlm 11

²⁰ *Ibid.*

²¹ Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op.Cit.*, hlm.69

- j. *Giving rise to a competition for political power on the basis of alternative policy programs* (meningkatkan kompetisi kekuasaan politik yang berdasarkan pada alternatif program-program politik);
- k. *Bringing about a decision on government leadership by means of the formations of parliamentary majorities* (menemukan keputusan terhadap kepemimpinan pemerintahan berasal dari mayoritas parlemen);
- l. *Establishment of an oppositions being capable of exerting control* (mendirikan oposisi yang memiliki kapabilitas sebagai pengontrol);
- m. *Readiness for change of power* (penggantian kekuasaan).

Oleh karena Pemilu adalah salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, maka dengan sendirinya terdapat berbagai sistem pemilihan umum. Sistem pemilihan umum berbeda satu sama lain, tergantung dari sudut mana hal itu dilihat. Dari sudut kepentingan rakyat, apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, atau juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat. Berdasarkan hal tersebut, sistem pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu sistem pemilihan mekanis, dan sistem pemilihan organis.

Pertama, Sistem Pemilihan Mekanis. Sistem pemilihan mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu-individu yang sama. Baik aliran liberalisme, sosialisme, dan komunisme sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis. Liberalisme lebih mengutamakan individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antar individu yang bersifat kontraktual, sedangkan pandangan sosialisme dan khususnya komunisme, lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dengan mengecilkan peranan individu. Namun, dalam semua aliran pemikiran di atas, individu tetap dilihat sebagai penyanggah hak pilih yang bersifat aktif dan memandang korps pemilih sebagai massa individu-individu, yang masing-masing memiliki satu suara dalam setiap pemilihan, yaitu suaranya masing-masing secara sendiri-sendiri.²² Dalam pelaksanaannya sistem pemilihan mekanis dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

1. *Plurality/ Majority System* (Sistem Distrik)

²² Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm.16

Sistem distrik, biasa dinamakan juga sebagai sistem *single member constituencies* atau sistem *the winner's take all*. Dinamakan demikian, karena wilayah negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan atau daerah-daerah pemilihan (dapil) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang diperlukan untuk dipilih. Misalnya, jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditentukan 500 orang, maka wilayah negara dibagi dalam 500 distrik atau daerah pemilihan (dapil) atau *constituencies*. Artinya, setiap distrik atau daerah pemilihan akan diwakili oleh hanya satu orang wakil yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu dinamakan sistem distrik, atau *single member constituencies*.²³

2. *Proportional Representation* (Sistem Proporsional)

Sistem perwakilan berimbang atau perwakilan proporsional, persentase kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan kepada tiap-tiap partai politik, sesuai dengan persentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Umpamanya, jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilihan umum tercatat ada 1.000.000 (satu juta) orang. Misalnya, jumlah kursi di lembaga perwakilan rakyat ditentukan 100 kursi, berarti untuk satu orang wakil rakyat dibutuhkan suara 10.000. Pembagian kursi di Badan Perwakilan Rakyat tersebut tergantung kepada berapa jumlah suara yang didapat setiap partai politik yang ikut pemilihan umum. Jika sistem ini dipakai, maka dalam bentuk aslinya tidak perlu lagi membagikan korps pemilih atas jumlah daerah pemilihan. Korps pemilih boleh dibagi atas sejumlah daerah pemilihan dengan ketentuan bahwa tiap-tiap daerah pemilihan (dapil) disediakan beberapa kursi sesuai dengan jumlah penduduknya.²⁴ Sistem proporsional terdiri atas dua jenis, yaitu: (1) *List Proportional Representation* dan (2) *Single Transferable Vote*. Yang diterapkan di Indonesia adalah *List Proportional Representation* dengan varian tertutup (*closed-list*) untuk Pemilu 1999 dan varian terbuka (*opened-list*) untuk Pemilu 2004 dan Pemilu 2009.²⁵

Secara umum, memang tidak ada sistem Pemilu yang sempurna. Pemilihan sistem Pemilu (baik distrik maupun proporsional) sangat terkait dengan kebutuhan suatu negara dikaitkan dengan tujuan pemilu. Sistem distrik dan proporsional memiliki kelebihan dan kelemahan sebagaimana dalam tabel di bawah ini.

²³ *Ibid.*, hlm.17

²⁴ *Ibid.*, hlm.20

²⁵ Refly Harun, dalam "Memilih Sistem Pemilu dalam Periode Transisi", *Jurnal Konstitusi Kerjasama MKRI dan Universitas Andalas Padang*, Volume II, No.1, Juni 2009, hlm.102-103

Tabel 1. Perbedaan Kelebihan dan Kelemahan Sistem Distrik dan Proporsional²⁶

Point	Sistem Distrik	Sistem Proporsional
Kelebihan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Akan melahirkan kualitas wakil terpilih yang dapat dipertanggungjawabkan, karena fokusnya individu yang mewakili atau yang dicalonkan 2. Dapat mencegah praktik penjatahan yang berakibat pada adanya kesenjangan antara kepentingan masyarakat yang secara formal diwakilinya 3. Dapat mendorong kearah integrasi partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihannya hanya satu 4. Berkurangnya partai dan meningkatkan kerjasama antara partai-partai dan mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan meningkatkan stabilitas nasional 5. Lebih sederhana dan murah untuk dilaksanakan, karena hanya satu kali jalan dan tidak menghendaki penggabungan suara 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya penggabungan sisa-sisa suara menunjukkan bahwa tidak ada suara yang hilang, sehingga lebih menjamin eksistensi partai-partai kecil; 2. Menjamin terwujudnya suatu keterwakilan yang sempurna dalam parlemen. Karena memberi peluang bagi semua golongan masyarakat termasuk masyarakat minoritas untuk menampilkan wakilnya diparlemen
Kelemahan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kurang memperhitungkan partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan ini terpecah dalam beberapa distrik, dan tentunya menguntungkan partai besar 2. Kurang representatif karena calon yang kalah dalam suatu distrik kehilangan suara-suara yang mendukungnya, dikarenakan tidak adanya penggabungan suara; 3. Kemungkinan akan terjadi wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR hanya memperjuangkan kepentingan daerahnya 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mempermudah fragmentasi partai, kurang mendorong partai-partai untuk berintegrasi atau bekerjasama 2. Memberikan kekuasaan partai politik yang sangat besar, karena yang menentukan caleg adalah pimpinan pusat dari partai politik yang bersangkutan; 3. Hubungan antar pemilih dengan wakil rakyat kurang erat; 4. Pengembangan kepemimpinan dalam sistem proporsional sulit menghadirkan kader-kader mandiri 5. Penghitungan suara rumit, sehingga sudah dipastikan akan membutuhkan biaya yang sangat banyak

Menurut Refly Harun bahwa sistem campuran (*mixed system*) cukup menjanjikan, baik

²⁶ Septi Nurwijayanti dan Nanik Prasetyoningsih, *Op.Cit.*, hlm.70-72

dengan varian *mixed member proportional system (MMP system)* maupun *parallel system*. *MMP system* berupaya memadukan hal-hal positif dari sistem distrik dan sistem proporsional. Di bawah *MMP system*, kursi proporsional diberikan untuk mengompensasi disproporsionalitas yang dihasilkan kursi distrik. Sebagai contoh, jika suatu parpol memenangkan 10% suara secara nasional tetapi tidak ada kursi distrik, maka parpol tersebut akan diberikan cukup kursi dari daftar proporsional agar mencapai hingga 10 % kursi di parlemen. Dengan sistem ini, pemilih mungkin mendapatkan dua pilihan yang terpisah seperti halnya di Jerman dan Selandia Baru, tetapi pemilih mungkin hanya membuat satu pilihan, dengan perolehan suara total parpol didapat dari calon-calon di distrik. *Parallel systems* juga menggunakan baik komponen proporsional maupun plurality/ majority. Namun, tidak seperti *MMP systems*, komponen proporsional dalam *parallel system* tidak dimaksudkan untuk mengompensasi disproporsionalitas yang dihasilkan sistem distrik. Dalam *parallel system*, seperti halnya *MMP system*, setiap pemilih mungkin menerima satu surat suara yang digunakan untuk memilih baik calon maupun parpol, seperti di Korea Selatan, atau dua surat suara yang berbeda, satu bagi kursi distrik dan satu lagi bagi kursi proporsional seperti dipraktikkan di Jepang, Lithuania, dan Thailand. Untuk konteks Indonesia, bila saat ini ada 560 anggota DPR yang dipilih, dengan *mixed system*, bisa dibuat, misalnya, 260 kursi disediakan untuk sistem distrik, dengan demikian akan ada 260 distrik pemilihan di Indonesia, sementara 300 kursi disediakan untuk sistem proporsional.²⁷

Sistem ini agaknya lebih baik bagi Indonesia, di satu sisi kepentingan parpol tetap terwadahi dengan disediakannya kursi dengan sistem proporsional, dan di sisi lain pemilih diberikan kesempatan untuk memilih calonnya secara langsung di istrik-distrik pemilihan seperti halnya pemilu dalam sistem distrik. Menerapkan secara murni sistem distrik seperti di Inggris dan AS agaknya tidak terlalu tepat untuk Indonesia. Sistem kepartaian Indonesia masih terbilang lemah setelah sempat dilumpuhkan selama era Orde Baru. Belum ada parpol yang benar-benar kuat dan mengakar. Dalam sistem distrik, peranan parpol mengecil, digantikan dengan peran caleg, terutama mereka yang populer. Indonesia masih membutuhkan penguatan parpol sehingga sistem proporsional lebih tepat untuk diterapkan. Namun, dalam waktu yang bersamaan Indonesia membutuhkan caleg-caleg yang dekat dan bertanggung jawab terhadap rakyat pemilihnya. Dalam konteks ini sistem distrik dirasakan lebih tepat. Untuk mengompromikan kedua kepentingan tersebut kiranya sistem campuran

²⁷ Refly Harun, *Op.Cit.*, hlm.105

lebih tepat untuk diterapkan.²⁸

Kedua, sistem pemilihan organis. Dalam sistem pemilihan yang bersifat organis, pandangan organis menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneologis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga sosial (universitas). Kelompok-kelompok dalam masyarakat dilihat sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas atau persekutuan-persekutuan hidup. Dengan pandangan demikian, persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakan sebagai penyandang dan pengendali hak pilih. Dengan perkataan lain, persekutuan-persekutuan itulah yang mempunyai hak pilih untuk mengutus wakil-wakilnya kepada badan-badan perwakilan masyarakat.²⁹

B. Pemilihan Umum di Indonesia

Perumus UUD 1945 telah menetapkan tentang ajaran kedaulatan rakyat yang diimplementasikan dengan pemilu, karena pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan bernegara yang demokratis adalah setiap warga Negara berhak ikut aktif dalam proses politik.³⁰ Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kedaulatan dalam Negara republik Indonesia berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pelaksanaan kedaulatan tersebut oleh rakyat dilakukan dengan banyak cara, baik dalam menentukan atau mempengaruhi kebijakan negara yang akan diputuskan dalam bentuk regulasi seperti peraturan perundang-undangan memutuskan penentuan pemimpin dalam pemerintahan dan wakil-wakil dalam parlemen. Dalam hal terakhir ini rakyat secara langsung menentukannya melalui pemilihan umum.³¹ Pemilu dalam konteks UUD 1945 merupakan

²⁸ Ibid., hlm.105

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm.17

³⁰ Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda, *Pemilu dan lembaga Perwakilan dalam Ketanegaraan Indonesia*, Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1992, hlm xiii

³¹ Maruarar Siahaan, 2014, *Aspek Hukum Dalam Pemilu: mengawal Tahap Akhir Menuju Konsolidasi Demokrasi*, Makalah Prosiding Seminar dan Lokakarya Evaluasi Penyelenggaraan pemilu Legislatif Tahun

proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menuju pembentukan institusi Negara dan pemilihan pejabat-pejabat Negara sebagai pengemban kedaulatan rakyat.

Lebih lanjut dikemukakan oleh mantan hakim konstitusi Maruarar Siahaan bahwa pemilihan umum adalah merupakan sarana, instrumen atau alat untuk merekrut calon pemimpin dan wakil rakyat atau wakil daerah yang jujur, untuk mengelola kekuasaan perwakilan dan penyelenggaraan pemerintahan, yang diberikan berdasarkan kepercayaan atau trust yang dilimpahkan untuk mewujudkan cita-cita dan aspirasi rakyat. Pemilihan akan dilakukan berdasarkan proses yang jujur dan adil, sebagai prinsip konstitusi yang meletakkan dasar demokrasi, yang senantiasa harus dikawal oleh hukum (nomokrasi). Prinsip konstitusi yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara hukum, mengandung doktrin supremasi hukum, yang mewajibkan bahwa hak warganegara maupun penyelenggara negara termasuk calon wakil rakyat atau wakil daerah maupun calon presiden/wakil presiden dan kepala-kepala daerah, tunduk pada hukum yang berlaku. Secara sama prinsip tersebut diperlakukan kepada semua orang tanpa memandang bulu dan tidak membolehkan rekayasa dilakukan sedemikian rupa untuk menghindari pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi regulasi dalam penyelenggaraannya untuk kepentingan pribadi atau orang lain.³²

Pemilihan umum menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan bahwa kepada rakyatlah para pejabat bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya.³³

Pasal 22E UUD 1945 mengatur ketentuan tentang Pemilu secara jelas dan detail, yaitu:
(1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali;

2014 di Indonesia, Kerjasama PSHK FH UII dengan HSF Indonesia, Hotel Garuda, Yogyakarta, 24 Juni 2014, hlm. 55

³² Ibid, hlm. 55-56

³³ David Bentham dan Kevin Boyle, 2000:hlm.64

- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Ketentuan Pasal 22E UUD 1945 dijabarkan kedalam beberapa undang-undang, yaitu: Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Undang-undang No.8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; dan Undang-undang No.42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden. Dalam Pasal 1 angka 1) Undang-undang No.15 Tahun 2011 disebutkan bahwa Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 2 Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum mengatur mengenai asas penyelenggara pemilu sebagai pedoman pada asas: mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

Pasca amandemen berdasarkan Pasal 22 E UUD 1945 tersebut di Indonesia ada dua kali penyelenggaraan pemilu yaitu pemilu untuk memilih anggota legislatif dan pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden. Supaya lebih jelas, kami pisahkan pembahasan antara pemilu untuk anggota legislatif dan pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden.

1. Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan

Pemilu anggota lembaga perwakilan secara khusus di atur dalam Undang-undang No.8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Undang-undang ini merupakan elaborasi dari Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Makna dari "kedaulatan berada di

tangan rakyat” adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di NKRI dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.

Pasal 1 angka 2) Undang-undang No.15 Tahun 2011 mengatur pemilihan lembaga perwakilan bahwa Pemilu adalah untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilu lembaga perwakilan ini dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

2. Pemilu Presiden

Pasal 1 angka 3) Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum menyebutkan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, penyelenggaraan Pemilu Presiden haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Salah satu di antara kesepakatan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat saat melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 (1999-2002) adalah memperkuat sistem presidensial.

Menurut Sulardi bahwa UUD 1945 bahwa salah satu tujuan perubahan UUD 1945 adalah memperkuat sistem pemerintahan presidensiil. Hal tersebut akan menjadi dasar penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensiil yang baik, efektif dan efisien.³⁴ Senada

³⁴ Adapun konsep sistem pemerintahan presidensiil murni itu memuat dua belas ciri, yaitu:

- a. Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan;
- b. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat;
- c. Masa Jabatan Presiden yang pasti;
- d. Kabinet atau dewan menteri dibentuk oleh Presiden;
- e. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif;
- f. Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif;

dengan hal tersebut, Giovanni Sartori menegaskan bahwa sistem politik dikatakan pemerintahan presidensiil, jika presiden: (i) *result from populer election*, (ii) *during his or her pre-establish tenure cannot be discharged by a parliamentary vote*, and (iii) *heads or otherwise directs the government that he or she appoints*.³⁵ Bahkan dalam sistem presidensiil murni itu salah satu ciri menariknya adalah Presiden dipilih langsung oleh rakyat.³⁶ Artinya rancangan bangun menurut UUD 1945, bahwa sistem presidensiil harus dibangun oleh mekanisme pemilihan langsung Presiden dan penyelenggaraannya secara serentak. Sistem pemilihan langsung adalah sebuah sistem yang menggantungkan stabilitas pemerintahan pada dukungan rakyat secara langsung,³⁷ karena beberapa alasan (*raison d'être*) yang sangat mendasar, yaitu: *Pertama*, Presiden yang terpilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil; *Kedua*, pemilihan Presiden langsung secara otomatis akan menghindari intrik-intrik politik dalam proses pemilihan dengan sistem perwakilan. *Ketiga*, pemilihan Presiden langsung akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain. Keempat, pemilihan langsung dapat menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* antara Presiden dengan lembaga perwakilan karena sama-sama dipilih oleh rakyat.³⁸

Pasca Amandemen UUD 1945, mekanisme pergantian presiden diselenggarakan berdasarkan pemilihan umum langsung yang melibatkan rakyat dalam memilih pemimpinnya. Hal ini merupakan perwujudan demokrasi bahwa sesungguhnya rakyatlah

g. Menteri tidak boleh merangkap anggota badan legislatif;

h. Menteri bertanggung jawab kepada Presiden

i. Masa jabatan menteri tergantung pada kepercayaan Presiden;

j. Peran eksekutif dan legislatif dibuat seimbang dengan sistem *checks and balances*;

k. Pembuatan undang-undang oleh badan legislatif tanpa melibatkan lembaga eksekutif;

l. Hak veto Presiden terhadap undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif;

Jadi yang dimaksud dengan sistem pemerintahan presidensiil murni apabila di dalamnya memuat ciri-ciri sistem presidensiil tersebut di atas secara keseluruhan.

Sulardi, dalam "Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang-Undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni", *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm.520-521

³⁵ Saldi Isra, dalam "Hubungan Presiden dan DPR", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013, hlm.405

³⁶ Sulardi, dalam "Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang-Undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni", *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm.520-521

³⁷ Abdul Latif, dalam "Pilpres dalam Perspektif Koalisi Multipartai", *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm.40

³⁸ Saldi Isra, dalam "Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial", *Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas*, Volume II, No. 1, Juni 2009

yang berhak menentukan pemimpinnya. Menurut Satya Arinanto³⁹ yang dikutip Abdul Latif mengemukakan sejumlah alasan diselenggarakannya pemilu presiden secara langsung yaitu:

- a. Presiden terpilih akan memiliki mandat dan legitimasi sangat kuat karena didukung oleh suara rakyat yang memberikan suaranya secara langsung
- b. Presiden terpilih tidak terkait pada konsesi partai-partai atau fraksi-fraksi politik yang telah memilihnya artinya presiden terpilih berada di atas segala kepentingan dan dapat menjembatani berbagai kepentingan tersebut
- c. Sistem ini lebih “*accountable*” dibandingkan dengan sistem yang sekarang digunakan (pada masa orde baru), karena rakyat tidak harus menitipkan suaranya melalui MPR yang para anggotanya tidak seluruhnya terpilih melalui pemilihan umum
- d. Kriteria calon presiden juga dapat dinilai secara langsung oleh rakyat yang akan memberikan suaranya

Menurut Satya Arinanto, dalam sistem pemilihan Presiden secara langsung dikenal beberapa sistem yang berkaitan dengan cara pengambilan keputusan, yaitu:

- a. *First Past the Post*, didasarkan pada suara terbanyak. Digunakan dalam konstitusi Mexico, Kenya, Filipina, Zambia, Korea Selatan, Malawi, Irlandia, Zimbabwe. Dalam pemilihan Presiden di Filipina May 1992 Fidel Ramos terpilih dari 7 kandidat dengan memenangkan 25% suara.
- b. *Two Round System*, pemilihan dilaksanakan dua putaran jika dalam putaran pertama tidak ada seorang kandidat yang memperoleh suara mayoritas. Digunakan di konstitusi Amerika Serikat, Finlandia, Austria, Bulgaria, Portugal, Rusia, Polandia, Perancis. Di negara Afrika Selatan, Mali, Pantai Gading, Siera Lione, Nambia, dan Kongo.
- c. *Preferential System*, dilakukan dengan memberikan preferensi pada kandidat. Jika tidak ada kandidat yang memperoleh suara mayoritas absolute, dihitung dengan cara preferensi. Sistem ini memungkinkan kandidat pada urutan bawah memenangkan pemilihan. Presiden Mary Robinson terpilih sebagai Presiden Irlandia 1990.
- d. *Distribution Requirement*, cara yang diterapkan dengan menetapkan dukungan dari beberapa daerah yang dipersyaratkan. Di negara di samping memenangkan pemilihan plural, harus memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari 31 propinsi.

Tampaknya cara yang terakhir yang dianut UUD 1945, dengan mengingat pada persebaran penduduk yang sebagian besar di Jawa maka sistem kombinasi “*preferensial vote*” dan

³⁹ Abdul Latief, *Pilpres Dalam Persepetif Koalisi Multi Partai*, Jurnal Konstitusi, volume 6 Nomor 3 April 2009, hlm.38

”*distribution of requirement*” menjadi model yang ideal untuk diterapkan pada sistem pemilihan Presiden.⁴⁰

Beberapa formula mewujudkan pilpres yang demokratis dan aspiratif yaitu:

1. Pembentukan norma yang berkualitas dan responsif, baik pada tataran UUD 1945, Undang - Undang dan Peraturan KPU. Norma berkualitas yaitu norma yang secara substantif mampu mengendalikan berbagai aktivitas kepemiluan menuju pemilu yang berkualitas, jujur, adil dan bertanggungjawab. Sementara norma responsif yaitu substansi norma yang merupakan cerminan dari kehendak rakyat pada umumnya, tidak sekedar memenuhi visi politik peserta pemilu, dalam hal ini partai politik. Pada titik ini, menjadi penting simpulan Moh. Mahfud MD bahwa “jika kita ingin membangun hukum yang responsif maka syarat pertama dan utama yang harus dipenuhi lebih dulu adalah demokratisasi dalam kehidupan politik”. Salah satu indikator demokratisasi kehidupan politik yaitu kebersediaan para legislator untuk membuka ruang partisipasi yang lebar saat pembentukan undang-undang, khususnya undang – undang yang berkenaan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden (*electoral laws*).
2. Penyelenggara yang berkualitas, khususnya KPU dan perangkat sampai tataran KPPS agar lebih jujur, mandiri dan berintegritas. Terwujudnya kapasitas seperti ini dapat dimulai dari proses perekrutan (melibatkan lembaga independen) serta saat uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*) oleh DPR benar-benar steril dari kepentingan politik sesaat. Kriteria *fit and proper test* adalah kompetensi, pengalaman, integritas dan moralitas. Ketika penyelenggara menjalankan tugas dan fungsi serta kewajibannya sungguh-sungguh mandiri dan imparsial serta menjunjung tinggi etika dan moralitas. Berkenaan dengan kemandirian penyelenggara, perlu ada komitmen atau konsensus bagi calon anggota KPU untuk tidak terlibat menjadi anggota partai politik minimal 5 tahun sejak berakhirnya masa kerja di KPU.
3. Pemilih yang rasional, cerdas dan bermoral. Kriteria pemilih semacam ini hanya bisa terwujud manakala pendidikan politik (baik formal dan nonformal) dilakukan secara intens dan sungguh-sungguh, baik oleh pemerintah, partai politik, lembaga pendidikan, organisasi non pemerintah, serta organisasi keagamaan. Pendidikan politik dimaksud mesti diarahkan agar pemilih sungguh-sungguh memahami haknya dan kewajibannya dalam kehidupan bernegara. Pemahaman semacam ini akan memberi modal bagi mereka saat

⁴⁰ Abdul Latif, *Op.Cit.*, hlm.30

- menjalankan hak pilihnya secara bertanggung jawab dan sesuai kehendak/keinginannya, meski ada pengaruh atau tekanan apapun (materil dan non materil)
4. Peranan pemerintah lebih diintensifkan terutama dalam menyiapkan *data base* daftar pemilih yang lengkap dan akurat. Peranan pemerintah juga menjadi urgent dan vital ketika membantu penyelenggara mempersiapkan pemilih yang cerdas dan bertanggung jawab.
 5. Proses penjaringan bakal calon menjadi calon di lingkungan partai politik yang membuka ruang cukup besar dan luas bagi setiap pihak yang berkepentingan. Partai politik benar-benar wajib menjalankan ketentuan dalam UU Pilpres yaitu ... *dilakukan secara demokratis dan terbuka*. Aspek demokratis harus tercermin dengan melibatkan seluruh komponen partai mulai level terendah sampai level tertinggi, bahkan alangkah lebih berharga manakala melibatkan komponen non partai.
 6. Mempertimbangkan peluang calon perseorangan, sehingga mengurangi monopoli partai politik sebagai pengusung. Gagasan ini sudah sering diutarakan dengan pertimbangan bahwa selama ini (pilpres 2004 dan 2009), partai politik atau gabungan partai politik belum sepenuhnya mampu menjaring dan menyaring calon presiden dan wakil presiden yang berkualitas. Faktor konsensus politik lebih dominan ketimbang rekam jejak (*track record*), kompetensi dan integritas. Hanya saja disadari bahwa jalan keluarnya untuk terwujudnya gagasan tersebut diawali dari tingkat konstitusi, yaitu melalui amandemen UUD 1945.
 7. Pengawasan publik, terutama dari institusi atau lembaga non pemerintah terhadap penyelenggara pemilu, pemerintah dan pemilih, agar semua pihak terkait tersebut dapat menjalankan tugas, fungsi dan kewajibannya secara konsisten. Pengawasan publik juga dilakukan oleh media massa.
 8. Penegakan hukum yang konsisten, terutama dari aparat penegak hukum manakala memeriksa, mengadili dan memutuskan sengketa kepemiluan. Penegakan hukum yang konsisten akan menjadi “shock terapi” bagi khalayak untuk tidak melakukan pelanggaran hukum di waktu yang akan datang.⁴¹

C. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 Tentang Putusan Pemilu Serentak

Dengan kondisi dan situasi, tergantung dari lingkungan yang mempengaruhinya Indonesia saat ini, menggunakan sistem pemilu berkala, yaitu antara sistem pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) terpisah dengan pemilu presiden

⁴¹ Umu Rauta, dalam “Menggagas Pemilihan Presiden yang Demokratis dan Aspiratif”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 3, September 2014, hlm.613-614

dan wakil presiden, ditambah dengan pemilu kepala daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan ketentuan perundang-undangan dalam kerangka otonomi daerah. Alasannya, menurut Assiddiqie, yaitu: (1) perubahan atas sikap dan pendapat masyarakat sebagai aspirasi dalam memilih pemimpin dan wakilnya di parlemen; (2) kondisi dan aspek kehidupan masyarakat juga mengalami perubahan sesuai. Artinya, ada beberapa faktor yang dapat merubah aspirasinya, yaitu karena faktor dinamika dalam lingkungan lokal atau dalam negeri, atau dunia international, baik karena faktor internal maupun eksternal masyarakat itu sendiri; (3) meningkatnya pertumbuhan penduduk, dapat juga mempengaruhi aspirasi rakyat; dan (4) diperlukannya pemilu secara teratur untuk ritme pemerintahan yang lebih baik.

Putusan MK No.14/PUU-XI/2013 merupakan pengujian Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Beberapa pasal tersebut mengatur ketentuan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Presiden yang dilaksanakan terpisah, namun berdasar putusan MK ketentuan beberapa pasal tersebut dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Implikasi dari pembatalan tersebut adalah dilaksanakannya “Pemilihan Umum Nasional Serentak” atau Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan Presiden dilakukan secara serentak yang dimulai pada tahun 2019 dan tahun-tahun selanjutnya.⁴² Putusan ini menarik dan sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang semakin demokratis, MK sebagai lembaga pengawal demokrasi dan satu-satunya lembaga penafsir konstitusi memiliki kewenangan untuk menata sistem ketatanegaraan dan demokratisasi yang mengarah pada idealisasi sistem pemilu di Indonesia melalui pengujian undang-undang. Perkembangan demokratisasi di Indonesia pasca reformasi memang telah melaju kencang, misalnya Pilpres langsung. Namun, laju kencang tersebut terkadang keluar dari rel konstitusi, penguatan sistem presidensiil selalu dikotori oleh praktik buruk partai politik pengusung calon presiden atau partai politik pendukung pemerintahan, baik dalam bentuk bagi-bagi kursi di pemerintahan, maupun partai politik yang menjadi kutu loncat berkoalisi demi menceri bahan bakar partai politiknya agar terus berjalan, sekaligus ditambah dengan adanya sistem oposisi parpol yang tidak maksimal.

Menurut MK bahwa dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam

⁴² Putusan MK No.14/PUU-XI/2013 perihal Pengujian Undang-Undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, hlm.85-87

penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik sehingga dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang.⁴³

Untuk itu, penataan sistem pemilu oleh MK bertujuan agar sistem pemilu lebih baik dan mampu melahirkan presiden dan wakil presiden yang berkualitas, serta mampu menyelesaikan persoalan bangsa dan negara. Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif (Pemilu tidak serentak) telah menyebabkan sistem pemilu dan sistem pemerintahan presidensiil keluar dari rel konstitusi, sehingga untuk mengembalikan hal tersebut pada sistem yang benar menurut konstitusi harus dengan membatalkan beberapa ketentuan Pasal dalam UU Pilpres yang mengatur hal tersebut. Menurut MK bahwa norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali” dan 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”, serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”.

Artinya bahwa Putusan MK ini merupakan putusan yang baik dan sangat *acceptable*⁴⁴ dengan berbagai argumentasi bahwa: (1) pemilu yang tidak serentak justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensiil; (2) pemilu serentak merupakan amanat konstitusi, (3) dan tentunya akan mengarah pada efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum,

⁴³ *Ibid.*, hlm.81-82

⁴⁴ Sidarto Danusubroto, dalam “Keputusan Yang Baik dan Akseptabel”, *Media Informasi dan Komunikasi Konstitusi Majelis*, Edisi No.02/TH.VIII/Februari 2014, hlm.16

serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas, sehingga pemilu serentak memang akan lebih efisien dan pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya.

Untuk itu, penataan sistem pemilu oleh MK bertujuan agar sistem pemilu lebih baik dan mampu melahirkan presiden dan wakil presiden yang berkualitas, serta mampu menyelesaikan persoalan bangsa dan negara. Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif (Pemilu tidak serentak) telah menyebabkan sistem pemilu dan sistem pemerintahan presidensiil keluar dari rel konstitusi, sehingga untuk mengembalikan hal tersebut pada sistem yang benar menurut konstitusi harus dengan membatalkan beberapa ketentuan Pasal dalam UU Pilpres yang mengatur hal tersebut. Menurut MK bahwa norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Legislatif telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali” dan 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”, serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945.

Artinya pemilu yang tidak serentak menurut UU Pilpres tersebut bertentangan dengan UUD 1945, namun dalam dasar pertimbangan MK bahwa penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tahun 2009 dan 2014 yang diselenggarakan secara tidak serentak dengan segala akibat hukumnya harus tetap dinyatakan sah dan konstitusional. Adapun argumentasi MK bahwa Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-undang No.42 Tahun 2008 bertentangan dengan UUD 1945 didasarkan pada tiga pertimbangan pokok, yaitu kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas, meliputi:

1. Rancang bangun Sistem Presidensial

Pandangan MK bahwa penyelenggaraan Pilpres haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Salah satu di antara kesepakatan Badan MPR saat melakukan pembahasan Perubahan

UUD 1945 (1999-2002) adalah memperkuat sistem presidensial, dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945. Berdasarkan sistem pemerintahan yang demikian, posisi Presiden secara umum tidak tergantung pada ada atau tidak adanya dukungan DPR sebagaimana lazimnya yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer. Hanya untuk tindakan dan beberapa kebijakan tertentu saja tindakan Presiden harus dengan pertimbangan atau persetujuan DPR. Walaupun dukungan DPR sangat penting untuk efektivitas jalannya pemerintahan yang dilakukan Presiden tetapi dukungan tersebut tidaklah mutlak. Menurut UUD 1945, seluruh anggota DPR dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang pesertanya diikuti oleh partai politik, sehingga anggota DPR pasti anggota partai politik. Oleh karena konfigurasi kekuatan DPR, berkaitan dengan konfigurasi kekuatan partai politik yang memiliki anggota di DPR, maka posisi partai politik yang memiliki kursi di DPR dalam sistem pemerintahan Indonesia adalah penting dan dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pemerintahan oleh Presiden. Walaupun demikian, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan partai politik, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka dukungan dan legitimasi rakyat itulah yang seharusnya menentukan efektivitas kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden.⁴⁵

Ketentuan UUD 1945 tersebut memberikan makna bahwa pada satu sisi, sistem pemerintahan Indonesia menempatkan partai politik dalam posisi penting dan strategis, yaitu Presiden memerlukan dukungan partai politik yang memiliki anggota di DPR untuk efektivitas penyelenggaraan pemerintahannya dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan legitimasi seorang Presiden. Di samping itu, pada satu sisi calon Presiden/Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan karena siapa yang menjadi Presiden sangat tergantung pada pilihan rakyat. Hak eksklusif partai politik dalam pencalonan Presiden sangat terkait dengan hubungan antara DPR dan Presiden dan rancang bangun sistem pemerintahan yang diuraikan di atas, karena anggota DPR seluruhnya berasal dari partai politik, akan tetapi hak eksklusif partai politik ini diimbangi oleh hak rakyat dalam menentukan siapa yang terpilih menjadi Presiden dan legitimasi rakyat kepada seorang Presiden. Dengan demikian, idealnya menurut desain

⁴⁵ *Ibid.*, hlm.78-79

UUD 1945, efektivitas penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden sangat berkaitan dengan dua dukungan, yaitu dukungan rakyat pada satu sisi dan dukungan partai politik pada sisi yang lain. Hal yang sangat mungkin terjadi adalah pada satu sisi Presiden mengalami kekurangan (defisit) dukungan partai politik yang memiliki anggota DPR, tetapi pada sisi lain mendapat banyak dukungan dan legitimasi kuat dari rakyat.

Dalam kondisi yang demikian, terdapat dua kemungkinan yang akan terjadi, yaitu *pertama*, sepanjang tidak ada pelanggaran yang ditentukan oleh UUD 1945 oleh Presiden yang dapat digunakan sebagai alasan pemakzulan, Presiden tetap dapat menjalankan pemerintahan tanpa dapat dijatuhkan oleh DPR walaupun tidak dapat melaksanakan pemerintahannya secara efektif. Kemungkinan *kedua*, adalah DPR akan mengikuti kemauan Presiden, karena jika tidak, partai-partai politik akan kehilangan dukungan rakyat dalam pemilihan umum. Berdasarkan kerangka sistem yang demikian, menurut MK mekanisme pemilihan Presiden dalam desain UUD 1945 harus dikaitkan dengan sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945. Dalam penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan dukungan DPR dalam penyelenggaraan pemerintahan, jika terpilih, calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik yang menurut Mahkamah dapat mereduksi posisi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian, menurut Mahkamah, penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang. Hal demikian akan lebih memungkinkan bagi penggabungan partai politik secara alamiah dan strategis sehingga dalam jangka panjang akan lebih menjamin penyederhanaan partai politik. Dalam kerangka itulah ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 harus dimaknai.⁴⁶

Menurut MK bahwa praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan

⁴⁶ *Ibid.*, hlm.80

Pilpres setelah Pileg ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pileg 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. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden 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 Pileg telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*” dan 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*”, serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.⁴⁷

2. Perspektif *original intent* dan penafsiran sistematik

Apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pileg. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan *draft* perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai

⁴⁷ *Ibid.*, hlm.81

permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa “...yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu.” Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu “... Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota.” (vide Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum (2010), halaman 602 yang mengutip Risalah Komisi A ke-2 Sidang Majelis pada Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 5 November 2001). 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*”⁴⁸.

Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pileg 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. Maksud penyusun perubahan UUD 1945 dalam rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 pada kenyataannya adalah agar pelaksanaan pemilihan umum diselenggarakan secara bersamaan antara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan) dan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres). 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*

⁴⁸ *Ibid.*, hlm.82

pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”, dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk me sebelum 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 pemilihan Presiden. Dengan demikian menurut MK, baik dari sisi metode penafsiran *original intent* maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal secara komprehensif, Pilpres dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan. Menurut MK, dalam memaknai ketentuan UUD mengenai struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan harus mempergunakan metode penafsiran yang komprehensif untuk memahami norma UUD 1945 untuk menghindari penafsiran yang terlalu luas, karena menyangkut desain sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang dikehendaki dalam keseluruhan norma UUD 1945 sebagai konstitusi yang tertulis.⁴⁹

3. Efisiensi Anggaran Pemilu

Penyelenggaraan Pilpres dan Pileg 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 Pileg 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 Pileg yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi

⁴⁹ *Ibid.*, hlm.83

dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas.⁵⁰

Keputusan MK Nomor tersebut menjadi pintu masuk bagi pembangunan demokrasi di Indonesia. Sekalipun keputusan itu akan diimplementasikan pada pemilu tahun 2019, akan tetapi secara yuridis keputusan itu mengikat dan dijalankan secara konstitusional. Penting diingat bahwa keputusan itu mempunyai implikasi terhadap penguatan sistem presidensiil. Di samping itu, meminimalisir adanya politik transaksional yang semakin tidak terkendali pada proses pendidikan masyarakat yang semakin tidak percaya.⁵¹

D. Pemilu Serentak di Berbagai Negara

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, melainkan juga ditemukan di banyak negara demokrasi yang relatif lebih muda seperti negara-negara demokrasi di kawasan Amerika Latin, Eropa Timur dan Eropa Timur. 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 Malaysia, Singapore dan Thailand tidak menggunakan sistem pemilu serentak. Indonesia desain pemilu serentak baru di implementasikan mulai Pemilu tahun 2019.

Variasi pemilu serentak dapat dibedakan berdasarkan waktu pelaksanaan dan tingkatan pemerintahan yang dapat mempengaruhi persepsi pemilih mengenai seberapa penting pemilihan tersebut. Secara teoretik, penyelenggaraan pemilu yang waktunya bersamaan antara berbagai pemilihan, seperti pemilihan legislatif dengan pemilihan presiden, pemilihan legislatif dengan referendum isu-isu publik, maupun segala macam pemilihan untuk posisi publik dan isu-isu kebijakan penting, biasanya terkait erat dengan *electoral cycle*, utilitas *mechanical effect* dari pemilu, rejim pemerintahan, dan juga model kepartaian yang ada. Pemilu bisa dilangsungkan serentak waktunya karena adanya *fixed term* untuk masing-masing jabatan politik, sehingga pada waktu tertentu terjadi pemilihan berbarengan untuk berbagai posisi publik meski *term of office* dari masing-masing jabatan tersebut berbeda-beda, seperti

⁵⁰ *Ibid.*, hlm.84

⁵¹ Ria Casmi Arrsa Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014, hlm.478

di Amerika dimana masa jabatan presiden adalah empat tahun, senator adalah enam tahun, dan anggota dewan perwakilan adalah dua tahun. Masa jabatan untuk posisi-posisi publik di level negara bagian, distrik, maupun kota juga mirip dengan yang diterapkan di pemerintahan federal sehingga pemilu serentak terjadi dalam siklus tertentu yang dapat mempengaruhi konstelasi politik. Namun pemilu serentak juga bisa dilangsungkan ketika pemerintahan parlementer mendapat mosi tidak percaya dan harus melakukan pemilu untuk mengisi sejumlah jabatan publik di tingkat nasional maupun daerah.

Dalam penataan pemilu serentak sebagian besar dilakukan di negara yang menggunakan sistem pemerintahan presidensiil baik dalam sistem multipartai. Berikut kami sampaikan beberapa penyelenggaraan pemilu serentak di berbagai negara Pemilu serentak , yaitu: *pertama*, Amerika Serikat. Beberapa negara bagian di Amerika Serikat memiliki desain pemilu yang 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. Di Amerika Serikat, tingkat partisipasi pemilih dalam pemilihan legislatif terbukti lebih tinggi pada saat pemilihan anggota Kongres dan Senat dilaksanakan berbarengan dengan pemilihan presiden dibandingkan dengan tingkat partisipasi pemilih pada pemilu sela.

Kedua, Amerika Latin. Amerika Latin adalah negara demokrasi yang hampir semua negaranya mengadopsi sistem presidensial multipartai, untuk memperkuat posisi presiden tentu upaya yang dilakukan adalah penataan sistem pemilu. Pengalaman negara-negara Amerika Latin tersebut memberikan suatu *lesson learn*, agar pemerintahan yang stabil dapat terwujud, maka pelaksanaan pemilu nasional secara serentak (pemilu legislatif nasional dan pemilihan presiden) menjadi satu alternatif yang efektif.

Di Amerika Latin, Jones mencatat bahwa pemilihan Presiden dan Badan Legislatif dilakukan secara serentak di Bolivia, Columbia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela. Bukan hanya untuk tingkat nasional, di beberapa negara pemilu serentak juga dilakukan dengan menggabungkan pelaksanaan pemilu nasional dan pemilu regional atau lokal. Di Amerika 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. Sebanyak 5 negara (Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, dan Venezuela) menerapkan sistem pluralitas dalam pemilihan presiden, dimana sistem pluralitas ini menghendaki calon presiden lolos berdasarkan suara terbanyak tanpa putaran II. Sebanyak 9 negara menerapkan sistem *majority runoff* (Brazil, Bolivia, Chile,

Colombia, El Salvador, Guatemala, Peru, Uruguay, dan Rep. Dominika). Mayoritas (calon presiden lolos dengan perolehan suara 50 % plus 1, jika tidak maka dua kandidat terbanyak maju pada putaran II). Sedangkan 4 negara (Argentina, Costa Rica, Nicaragua, dan Ecuador) memakai sistem *runoff with reduced threshold* dengan ketentuan seperti Argentina, presiden terpilih jika meraih 45% suara sah atau 40% suara sah dengan jarak 10% dari kandidat kedua.

Ketiga, Filipina. Filipina adalah contoh negara di Asia Tenggara yang mengintroduksi sistem pemilu serentak eksekutif dan legislatif pada saat yang bersamaan (*Synchronized elections*), kecuali untuk jabatan eksekutif terendah di tingkat perkotaan (*urban neighbourhood*) dan pedesaan (*rural villages*). Sistem pemilu Filipina mulai diterapkan sejak diberlakukannya Konstitusi 1987 setelah digulingkannya Presiden Marcos pada 1986. Menurut konstitusi Filipina, Presiden dan Wakil Presiden dipilih enam tahun sekali melalui pemilihan umum nasional dan tidak boleh dipilih kembali setelah masa jabatannya selesai. Lembaga legislatif Filipina terdiri atas dua kamar (*bicameral*), yaitu DPR beranggotakan 200 dan Senat yang beranggotakan 24 orang mewakili provinsi yang ada di Filipina. Anggota DPR dipilih melalui sistem distrik (*Single member district*) dengan masa jabatan tiga tahun ditambah dengan wakil-wakil sektoral yang diangkat oleh presiden. Senat memiliki masa jabatan enam tahun secara nasional, separuh anggota senat dipilih setiap tiga tahun berbarengan dengan pemilihan presiden. Para anggota DPR hanya dapat memangku jabatannya untuk tiga periode, sedangkan senat dua periode. Para anggota Senator dan Kongres dan pejabat pemerintah daerah dipilih pada pemilihan paruh waktu, namun pada pemilu presiden semua dipilih pada saat yang bersamaan. Selain itu, meskipun Komisi pemilihan Umum (*Comelec*) bersifat independen, namun tidak jarang mereka pro kepada penguasa dan para politisi nasional dan lokal juga sudah beradaptasi dengan proses pemilu yang penuh dengan manipulasi politik.

Untuk mencari desain pemilihan umum serentak dapat dilakukan studi Perbandingan Penataan Pemilu Serentak seperti di bawah ini:

- Pemilu dalam Presidensial Multipartai

Juan Linz mengemukakan bahwa pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif di dalam sistem presidensial cenderung menimbulkan polarisasi dan instabilitas politik, sehingga dianggap tidak begitu cocok diadopsi di negara-negara demokrasi baru. Terlepas dari posisi teoritis Linz selaku penganjur dan pendukung sistem parlementer, pengalaman negara-negara Amerika Latin sendiri memperlihatkan bahwa praktik sistem presidensial pun bervariasi begitu pula institusi pendukungnya, sehingga ia bukanlah suatu sistem pemerintahan yang homogen. Berbagai variasi institusi dan praktik sistem

presidensial itu di antaranya ditentukan oleh format presidensialisme, apakah murni sebagaimana dipraktikkan di AS, cakupan kekuasaan legislatif yang dimiliki presiden, sistem kepartaian dan fragmentasinya, serta disiplin partai di parlemen.

Oleh karena itu, desain institusional berkenaan dengan kekuasaan presiden dan lembaga legislatif, sistem kepartaian, dan kemampuan presiden mengimplementasikan agenda-agendanya menjadi faktor-faktor penting yang turut menentukan stabilitas demokrasi presidensial. Sedikitnya terdapat 44 negara, termasuk Indonesia, yang menerapkan sistem presidensial. Di kawasan Asia Tenggara, Indonesia hanya ditemani Filipina dan Myanmar yang menerapkan sistem itu. Sedangkan di benua Amerika, sebagian besar negaranya menerapkan sistem presidensial seperti Amerika Serikat (AS), Brasil, Meksiko, Argentina, Chile, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Costa Rica, Ekuador, El Salvador, Guatemala, Colombia, Honduras, dan Nicaragua. Di Asia terdapat Afghanistan dan Turkmenistan. Sementara di Afrika antara lain ada Sudan, Sudan Selatan, Angola, Zambia, Gambia, Ghana, Liberia, Sierra Leone, dan Zimbabwe. Di Filipina mirip dengan Indonesia yang memberlakukan multipartai dalam jumlah puluhan bahkan untuk partai lokalnya, begitu pula multipartai di Myanmar meskipun didominasi oleh partai yang didukung militer. Di Brasil dan negara-negara lain yang telah disebutkan itu juga menerapkan multipartai.

Penelitian Mark P. Jones, dapat dianggap mewakili temuan umum tentang penguatan sistem presidensial. Dalam salah satu publikasi hasil penelitiannya, Jones (1995: 164) menyatakan: “...*all evidence indicates the functioning of presidential systems is greatly enhanced when the president is provided with a majority or near majority in the legislature.*” Dengan kata lain, memperkuat sistem presidensial sangat terkait dengan tersedianya dukungan politik yang memadai di lembaga legislatif bagi seorang presiden. Dukungan yang memadai itu dimaknai secara operasional sebagai dukungan mayoritas (50 persen lebih) atau hampir mayoritas (mendekati 50) persen. Bila seorang presiden memiliki dukungan kurang dari ambang batas tersebut, maka sulit bagi seorang presiden untuk menjalankan agenda pemerintahannya. Akibat selanjutnya adalah kurang atau tidak berfungsinya sistem presidensial, atau lebih buruk lagi bisa berujung pada kegagalan pemerintahan.

Pandangan Scott Mainwaring yang menyimpulkan bahwa sistem presidensial sangat sulit dikombinasikan dengan multipartai yang menggunakan sistem proporsional, hal ini terjadi karena hasil pemilu legislatif sering berbeda dari hasil pemilu presiden. Dalam arti, mayoritas kursi legislatif sering dikuasai parpol atau koalisi parpol yang tidak menguasai

kursi presiden. Sebab 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. *Kedua*, kekakuan sistemik yang melekat pada presidensialisme akibat masa jabatan eksekutif yang bersifat tetap, sehingga tidak ada peluang mengganti presiden di tengah jalan jika kinerjanya tidak memuaskan publik. *Ketiga*, prinsip pemenang mengambil semua || (*the winner takes all*) yang inheren di dalam sistem presidensial yang menggunakan sistem pemilihan mayoritas-dua-putaran, sehingga memberi peluang bagi presiden untuk mengklaim pilihan-pilihan kebijakannya atas nama rakyat, dibandingkan lembaga parlemen yang didominasi kepentingan partisan dari partai-partai politik.

Pandangan ini mulai memudar jika mengkaji hipotesis terkenal dari Maurice Duverger (Duverger laws, 1954) yang menyatakan bahwa ada hubungan antara sistem pemilihan umum dengan sistem kepartaian. Sistem pemilu *plurality* cenderung menghasilkan sistem dua partai, sedangkan sistem pemilu proporsional cenderung menghasilkan sistem multipartai. Bahkan dalam praktik, perkembangan sistem presidensial multipartai di negara-negara Amerika Latin, terutama negara Brazil. Brazil salah satu negara yang menerapkan sistem presidensial multipartai, namun memiliki desain pemilu serentak, sehingga implikasinya pemerintahan stabil dan hubungan eksekutif-legislatif harmonis. Pemilu serentak mulai diterapkan di Brasil sejak awal 1994, pemilu dilakukan secara serentak dengan menggabungkan pemilihan presiden dan anggota parlemen di tingkat nasional, dan pemilihan gubernur dan legislator di tingkat negara bagian.

Dalam praktik ketatanegaraan Brazil, bahwa sistem presidensial-nya dianggap sebagai sistem politik alamiah, karena faktor pemilihan presiden dianggap yang terpenting, dimana pemilihan presiden akan memberi pengaruh pada pemilihan legislatif, dan selanjutnya sistem kepartaian. Keeratan kaitan antara ketiga variabel tersebut (presiden-legislatif/ parlemen-sistem kepartaian), oleh seorang pakar pemilu (Dieter Nohlen) merupakan efek ketergantungan yang dapat diatasi ataupun diukur lebih tepat melalui dua derajat keserentakan; waktu pelaksanaan, dan kertas suara pencoblosan yang sama.

Alfred Stepan secara khusus menilai bahwa ketidakserentakan pemilihan legislatif dan presiden sebagai sumber masalah ketidakstabilan pemerintahan Brazil, senada dengan

pandangan tersebut, Shugart dan Carey berpendapat bahwa ketidakserentakan tersebut cenderung meningkatkan ketegangan kekuasaan eksekutif-legislatif. Demikian juga, Fernando Abrucio mengklaim bahwa pemilihan presiden dan legislatif serentak pada tahun 1994 dan 1998 justru memperkuat pemerintahan Cardoso vis-a-vis kongres dan memfasilitasi berjalannya agenda pemerintahan. Semakin serentak pelaksanaan pemilu, maka semakin tinggi isu pemilihan presiden dalam mempengaruhi pemilihan anggota legislatif, dan tingkat konsentrasi sistem kepartaian. Sehingga dalam kurun 15 tahun kemudian mampu menciptakan eksekutif dan legialstif yang kongruen, dan Brazil menjadi kekuatan ekonomi dunia. Artinya, sukses Brasil kemudian di ikuti oleh negara-negara lain di kawasan itu, sehingga pemilu serentak berhasil mematahkan tesis Scot Mainwaring (1993), bahwa sistem pemerintahan presidensial tidak kompatibel dengan sistem multipartai dengan pemilu proporsionalnya.

Pengalaman negara Brazil memberikan suatu *lesson learn*, agar pemerintahan yang stabil dapat terwujud, maka pelaksanaan pemilu nasional secara serentak (pemilu legislatif nasional dan pemilihan presiden) menjadi satu alternatif yang efektif. Ditandai dengan penerapan sistem pemerintahan presidensialisme dan sistem kepartaian yang multi mirip dengan Indonesia, maka keserentakan pemilu dapat menjadi jawaban atas masalah yang saat ini juga dihadapi Indonesia. Keserentakan pemilu, dalam pengalaman Brazil menunjukkan bahwa presiden terpilih tidak saja dapat memperoleh legitimasi kuat dari para pemilih, namun juga dukungan yang signifikan di tingkat parlemen. Kombinasi legitimasi pemilih dan parlemen ini pada akhirnya mendorong efektivitas pemerintahan presidensialisme, sekaligus berkontribusi secara positif dalam penyederhanaan dan pelebagaan sistem kepartaian.

- Pemilihan Badan Legislatif dan Presiden dalam Pemilu Serentak

Pemilu serentak tentu memberikan pengaruh terhadap sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan penataan sistem pemilihan ini agar pasca pemilu mampu menciptakan sistem pemerintahan yang stabil dalam sistem presidensial multipartai dan hubungan yang kongruen antara eksekutif dan legislatif. Djayadi Hanan mengemukakan bahwa pelaksanaan pemilu serentak belum tentu akan berdampak positif terhadap penguatan sistem presidensial multipartai. Ada banyak variabel yang harus dikombinasikan, kombinasi sistem pemilu seperti *plurality* dan MRO misalnya, dampaknya bisa berbeda bila dikombinasikan dengan pemilu eksekutif-legislatif serentak. Temuan umum dalam berbagai riset, terutama dari sistem presidensialisme multipartai di Amerika Latin

menunjukkan bahwa gabungan sistem pemilu presiden dengan formula *plurality* dengan pemilu legislatif secara serentak cenderung dapat membantu penyederhanaan sistem kepartaian. Tetapi ini tetap tergantung misalnya kepada berapa jumlah kandidat presiden yang bertarung. Bila kandidat presidennya banyak, maka dampak reduktif dari sistem *plurality* terhadap sistem kepartaian legislatif cenderung memudar.

Pandangan lain menyebutkan bahwa keserentakan pelaksanaan pemilu merupakan suatu formula alternatif bagi perubahan sistem politik dan pemerintahan, hal ini didasarkan pada pengalaman dan upaya untuk mengatasi berbagai problematika yang ada; (1) menjadi dasar bagi terealisasinya sistem pemerintahan presidensialisme yang kuat dan stabil; (2) memfasilitasi munculnya penyederhanaan sistem kepartaian, melalui pemberian insentif bagi partai politik untuk membangun budaya dan pelebagaan politik demokratis yang berkelanjutan (Aliansi, Koalisi, Gabungan, dan atau Merger); (3) mendorong pembentukan parlemen yang lebih efektif; (4) Menciptakan sistem pemilihan yang lebih sederhana, waktu yang singkat, sekaligus biaya murah baik dalam pemilu legislatif maupun pemilihan presiden; (5) Menciptakan ruang bagi munculnya fokus isu dalam pemilu, mana yang merupakan isu nasional dan mana isu lokal; (5) Membuka ruang partisipasi bagi menguatnya preferensi dan strategi rakyat (pemilih) pada pemilu berdasarkan isu lokal maupun nasional; (6) Agar tujuan-tujuan diatas dapat terealisasi secara efektif, maka sistem Pemilihan Presiden *runnof with a reduced threshold* (mayoritas bersyarat) merupakan pilihan utama. Adapun persyaratan yang diterapkan adalah; pasangan Presiden-Wakil Presiden terpilih pada putaran pertama, jika meraih 45 persen suara dengan jarak 5 persen dari kandidat kedua, atau 40 persen suara dengan jarak 10 persen suara dari kandidat kedua.

Dalam praktik di Amerika Latin, terdapat Terdapat 18 negara di kawasan Amerika Latin melaksanakan pemilihan presiden dan legislatif nasional secara serentak, dan dipisah dengan pemilu lokal (Pilkada dan DPRD). Jones mencatat bahwa pemilihan Presiden dan Badan Legislatif dilakukan secara serentak di Bolivia, Columbia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela. Bukan hanya untuk tingkat nasional, di beberapa negara pemilu serentak juga dilakukan dengan menggabungkan pelaksanaan pemilu nasional dan pemilu regional atau lokal.

Secara umum pemilihan presiden menggunakan dua formula besar, yaitu; pluralitas dan mayoritas. Selain itu, ada lagi yang disebut *winner takes all* seperti di Amerika Serikat, disebut *winner takes all*, karena pemilihan dilaksanakan secara tidak langsung, yaitu lewat *electoral college* yang jumlahnya suaranya setiap daerah pemilihan sama

dengan jumlah kursi kongres (DPR). Dalam varian pluralitas, presiden terpilih berdasarkan perolehan suara terbesar, sehingga tidak ada pemilihan putaran kedua. Sedangkan dalam varian mayoritas, kandidat harus dapat meraih suara 50% plus satu untuk dapat terpilih pada putaran pertama. Jika tidak ada kandidat yang memenuhi persyaratan tersebut pada putaran pertama, maka dilaksanakan pemilihan putaran kedua bagi dua kandidat yang perolehan suaranya terbesar pada putaran pertama. Sebagai suatu perubahan baru, beberapa negara menerapkan syarat baru bagi terpilihnya seorang kandidat, yaitu menurunkan syarat dibawah batas mayoritas (misalnya dengan 40% perolehan suara, kandidat tersebut menjadi pemenang pada putaran pertama). Ketentuan ini kemudian disebut sebagai *runoff with reduced threshold*.

Runoff with a reduced threshold, dengan 40 atau 45 persen suara untuk meloloskan presiden terpilih memberikan efek pembatasan jumlah dari kandidat presiden, maupun partai politik bertarung pada pemilu. Selain memberikan peluang lebih besar bagi kandidat Presiden untuk terpilih pada putaran pertama, juga memberikan insentif bagi partai politik untuk berkoalisi sebelum pemilihan, dan termasuk strategi bagi pemilih untuk menentukan pilihannya. Jika tidak ada kandidat yang memenuhi syarat pada putaran pertama, maka putaran kedua akan memberikan keuntungan bagi perluasan mandat kandidat terpilih.

Terdapat 5 negara (Honduras, Mexico, Panama, Paraguay, dan Venezuela) menerapkan sistem pluralitas dalam pemilihan presiden, dimana sistem pluralitas ini menghendaki calon presiden lolos berdasarkan suara terbanyak tanpa putaran II. Sebanyak 9 negara menerapkan sistem *majority runoff* (Brazil, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Peru, Uruguay, dan Rep. Dominika). Mayoritas (calon presiden lolos dengan perolehan suara 50 % plus 1, jika tidak maka dua kandidat terbanyak maju pada putaran II). Terutama di Brazil, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menggunakan *majority run off*. Sedangkan 4 negara (Argentina, Costa Rica, Nicaragua, dan Ecuador) memakai sistem *runoff with reduced threshold* dengan ketentuan seperti Argentina, presiden terpilih jika meraih 45% suara sah atau 40% suara sah dengan jarak 10% dari kandidat kedua. Desain pemilu serentak di kebanyakan negara lain seperti dikemukakan oleh Jones dan banyak peneliti lain di Amerika Latin menyatakan bahwa sistem pemilu legislatif dan eksekutif dalam sistem presidensial multipartai haruslah mengkombinasikan waktu pelaksanaan yang serentak, sistem PR dalam pemilu legislatif, dan sistem *plurality* dalam menentukan pemenang pemilu presidennya.

Sistem *plurality* sendiri sebetulnya cenderung menghasilkan sedikit kandidat

presiden. Ketika pemilu presiden para pendukung kandidat dalam sistem ini cenderung mengabaikan Para kandidat yang tidak kompetitif (*nonviable*) supaya mereka dapat fokus pada dua kandidat teratas. Hal ini mendorong proses koalisi antar partai sejak awal karena hanya ada satu putaran pemilihan. Partai yang mestinya mengajukan calon sendiri namun calonnya kurang kompetitif cenderung akan mendrop calonnya dan meng-endorse satu di antara dua calon paling kompetitif dengan harapan akan mendapatkan konsesi politik pasca pemilu presiden. Dampak “reduktif” dari sistem *plurality* menjadi tidak berpengaruh terhadap penyederhanaan partai di legislatif, dengan asumsi pemilu legislatif dilaksanakan dengan sistem proporsional. Mekanisme *plurality* ini berpengaruh terhadap partai-partai ketika dilaksanakan serentak dengan pemilu legislatif. Partai-partai cenderung akan mencalonkan salah satu dari dua kandidat paling kompetitif, dan berujung pada mengumpulnya dukungan partai-partai legislatif pada dua kandidat tersebut. Ketika salah satu dari kandidat itu memenangkan pemilu presiden, maka dukungan terhadap presiden tersebut di legislatif cenderung akan mayoritas atau mendekati mayoritas. Dengan demikian gabungan sistem pemilu presiden *plurality* yang dilaksanakan serentak dengan pemilu legislatif adalah yang paling mungkin membantu penguatan sistem presidensial multipartai. Sistem pemilu presiden dengan *majority runoff*, di sisi lain, cenderung memiliki dampak “inflationary” terhadap jumlah partai, sekalipun dilaksanakan serentak dengan pemilu legislatif. Partai dan kandidat yang berkompetisi dalam sistem ini lebih terfokus pada bagaimana maju ke putaran kedua. Selama tidak ada kandidat yang sangat dominan maka seorang kandidat yang memperoleh minimal sepertiga dari suara punya kemungkinan untuk maju ke putaran kedua.

- Pemilu Serentak mengurangi: *Coattail effect* mengurangi *Divided Government*

Sistem pemerintahan presidensial, di mana soal *governability* pada sistem ini sering menghadapi masalah, akibat hasil pemilu legislatif sering tidak sejalan dengan hasil pemilu eksekutif. Menurut Djayadi Hanan bahwa sistem pemerintahan presidensial sering dianggap memiliki masalah bawaan, Linz menyebut fenomena ini sebagai “*the perils of presidentialism*”, yang salah satu masalahnya adalah *majoritarian tendency*. Hal ini terjadi ketika seorang presiden memiliki kecenderungan mengabaikan legislatif (*imperial president*) atau ketika presiden merasa menghadapi legislatif yang tidak bersahabat (legislative dikuasai oposisi atau *divided government*), maka dia dapat atau akan mencari celah-celah konstitusional dan politik untuk memperluas kekuasaannya. Ini dapat berujung pada makin lemahnya legislatif dan rejim politik menjadi otoritarian. Salah satu alasan inilah yang membuat para ahli seperti Linz beranggapan bahwa sistem presidensial lebih

rawan mengalami kejatuhan demokrasi (*democratic breakdown*). Kondisi ini lebih dikenal dengan *divided government* atau pemerintahan terbelah, di mana presiden terpilih sering tidak didukung parlemen karena parpol atau koalisi parpol pendukung presiden terpilih tidak mampu meraih mayoritas kursi parlemen. Atau, legislatif didominasi oleh satu atau lebih parpol yang berbeda dengan parpol yang memegang kekuasaan eksekutif.

Cheibub mendefinisikan bahwa *divided government* bukan sesuatu yang niscaya terjadi dalam sistem pemerintahan presidensial. Pemerintahan terbelah akan terjadi pada sistem pemerintahan presidensial apabila: (1) jumlah parpol efektif terlalu banyak; (2) tidak menerapkan sistem pemilu mayoritarian, melainkan menggunakan sistem pemilu proporsional untuk memilih parlemen, dan (3) pemilihan presiden dan pemilihan parlemen tidak dilakukan bersamaan/ serentak.

Pandangan lain, Fiorina menekankan faktor waktu pemilihan anggota parlemen dan presiden sebagai faktor utama penyebab terjadinya *divided government*. Menurutnya, pemerintahan terbelah terjadi ketika anggota legislatif dan pejabat eksekutif dipilih pada periode waktu yang berbeda dan atau cara yang tidak sama. Jadi, terjadinya *divided government* bukan karena faktor penggunaan sistem multipartai dan pemilu proporsional. Sistem dwipartai dan pemilu mayoritarian pun juga sama berpeluang menyumbangkan terjadinya mayoritas legislatif yang tidak sama dengan parpol pendukung presiden. Dengan demikian, dalam menciptakan pemerintahan presidensial efektif, masalahnya bukan mengganti sistem multipartai dan pemilu proporsional dengan sistem dwipartai dan pemilu mayoritarian, melainkan bagaimana mendesain sistem kepartaian dan sistem pemilu yang ada agar dapat menghindari terjadinya *divided government* sehingga terbentuk pemerintahan efektif. Salah satunya adalah melakukan penataan pemilu serentak eksekutif dan legislatif, sebab dalam pemilu serentak sangat dimungkinkan munculnya *coattail effects*.

Di Amerika Serikat, elit politik dan akademisi telah lama mengetahui tentang pentingnya potensi *coattail effects*, dalam politik Amerika *coattail effects* di defenisikan sebagai "*the ability of a candidate at the top of the ticket to carry into office...his party's candidates on the same ticket,*" and the concept typically is operationalized as a correlation between the presidential and legislative vote in a given constituency. Menurut Shugart, jika waktu penyelenggaraan pemilu presiden dibarengkan atau diserentakkan (simultan) dengan pemilu legislatif akan menimbulkan *coattail effect*, yaitu (hasil) pemilihan presiden akan mempengaruhi (hasil) pemilihan anggota legislatif. Artinya, pemilih akan memilih presiden sekaligus parpol (koalisi parpol) pendukung presiden.

Tesis Shugart ini ternyata berlaku di Brasil setelah mereka melakukan perubahan jadwal pemilu, yaitu dengan menyerentakkan waktu penyelenggaraan pemilu presiden dan pemilu anggota legislatif. Tesis *coattail effect* menunjukkan bahwa faktor waktu penyelenggaraan pemilu bisa mengatasi masalah tidak harmonisnya hubungan eksekutif-legislatif. Jika waktu penyelenggaraan pemilu presiden dibarengkan dengan pemilu legislatif, pemilihan presiden akan mempengaruhi pemilihan anggota legislatif. Artinya, pemilih akan memilih presiden dan memilih parpol pendukung presiden.

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

Tesis *coattail effect* itu terbukti di Brasil, di mana ketika pemilu DPR dan Senat dibarengkan waktunya dengan pemilu presiden, kemenangan presiden terpilih diikuti oleh kemenangan koalisi parpol yang mencalonkannya dalam memperebutkan kursi pemilu legislatif. Dengan demikian pemerintah akan efektif berkerja karena presiden mendapat dukungan penuh dari parlemen. Itu bukan berarti presiden bekerja tanpa kontrol, sebab parpol-parpol yang calon presidennya kalah dengan sendirinya menjadi oposisi. Sebagai parpol oposisi, apabila mereka tidak menjalankan fungsi oposisi secara maksimal, baik dalam mengkritisi pelaksanaan kebijakan maupun dalam menawarkan alternatif kebijakan, pada pemilu berikutnya mereka akan kalah lagi.

Memang *coattail effect* tidak otomatis terjadi pada pemilu legislatif dan pemilu presiden yang dibarengkan pelaksanaannya. Berdasarkan hasil pemilihan di Brazil juga, Samuels (2000) menemukan bahwa sementara gubernur yang populer akan cenderung meningkatkan tingkat keterpilihan anggota parlemen dari satu partai atau partai pendukungnya, efek tersebut tidak ditemukan dalam pemilu presiden. Ini disebabkan karena sumber daya yang dimiliki/bisa dimobilisir oleh seorang calon gubernur akan dapat

membantu menaikkan popularitas calon yang berafiliasi dengannya. Namun tidak demikian halnya dengan pemilihan di tingkat nasional. Seorang calon presiden tidak akan memiliki/mampu menggerakkan sumber daya yang cukup untuk mendongkrak tingkat keterpilihan calon anggota legislatif yang satu partai dengannya di tingkat nasional.

Namun berbagai data pemilu di dunia menunjukkan kemungkinan terjadinya *coattail effect* sangat tinggi. Itulah sebabnya dalam konteks Indonesia, penggabungan pemilu legislatif dan pemilu peresiden bisa menjadi solusi strategis atas terjadinya pemerintahan terpecah di tingkat nasional dan pemerintahan terlepas di tingkat daerah. Dalam hal ini, pemilu anggota DPR dan DPD disatukan dengan pemilu presiden mejadi pemilu nasional, sementara pemilu anggota DPRD dan pilkada disatukan menjadi pemilu daerah.

Berdasarkan hasil pemilihan di Brazil, Samuels (2000) menemukan bahwa sementara gubernur yang populer akan cenderung meningkatkan tingkat keterpilihan anggota parlemen dari satu partai atau partai pendukungnya, efek tersebut tidak ditemukan dalam pemilu presiden. Ini disebabkan karena sumber daya yang dimiliki/ bisa dimobilisir oleh seorang calon gubernur akan dapat membantu menaikkan popularitas calon yang berafiliasi dengannya. Namun tidak demikian halnya dengan pemilihan di tingkat nasional. Seorang calon presiden tidak akan memiliki/mampu menggerakkan sumber daya yang cukup untuk mendongkrak tingkat keterpilihan calon anggota legislatif yang satu partai dengannya di tingkat nasional. Dalam konteks untuk memberikan hukuman elektoral, maka menarik disimak pendapat Samuels (2004) yang menyatakan bahwa *electoral sanctioning is weak in nonconcurrent elections, which do not occur under parliamentarism, but is stronger in concurrent elections*. Dari sini dapat dipahami bahwa pemilu serentak akan memberikan efek sanksi atau penghukuman elektoral yang kuat dibandingkan dalam pemilu tidak serentak, terutama untuk pemilu legislatif yang menggunakan sistem proporsional berimbang dan sistem pemerintahannya presidensial.

E. Perbandingan Desain Penataan Pemilu Serentak: Indonesia - Brazil

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

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

Dalam sistem pemilu Brazil, juga menerapkan pemilihan secara serentak dengan menggabungkan pemilihan presiden dan anggota parlemen di tingkat nasional, dan pemilihan gubernur dan legislator di tingkat negara bagian. Bahkan pemilu serentak ini berimplikasi pada *coattail effect*, di mana ketika pemilu DPR dan Senat dibarengkan waktunya dengan pemilu presiden, kemenangan presiden terpilih diikuti oleh kemenangan koalisi parpol yang mencalonkannya dalam memperebutkan kursi pemilu legislatif. Dengan demikian pemerintah akan efektif berkerja karena presiden mendapat dukungan penuh dari parlemen. Itu bukan berarti presiden bekerja tanpa kontrol, sebab parpol-parpol yang calon presidennya kalah dengan sendirinya menjadi oposisi. Sebagai parpol oposisi, apabila mereka tidak menjalankan fungsi oposisi secara maksimal, baik dalam mengkritisi pelaksanaan kebijakan maupun dalam menawarkan alternatif kebijakan, pada pemilu berikutnya mereka akan kalah lagi.

Namun dalam konteks Indonesia berbeda, dengan mendasarkan pada varian secara empirik maupun hipotetis, pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden dan kemudian diikuti setelah selang waktu tertentu dengan pemilu eksekutif bersamaan untuk satu provinsi. Dalam pemilu ini, pemilu serentak tingkat lokal hanyalah untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara bersamaan di suatu provinsi, dan jadualnya tergantung dari siklus pemilu lokal di masing-masing provinsi yang telah disepakati. 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.

Brasil dan Indonesia memiliki beberapa kesamaan, Brasil menggunakan sistem multipartai dengan presidensialisme, dalam mengatur format pemilu. Pengalaman Brasil bisa jadi bahan perbandingan, bukan semata sistem politik dan pemerintahannya yang sama

dengan Indonesia, tetapi juga sejarah panjang yang mirip, yakni sama-sama mengalami otoriterisme militer puluhan tahun. Pada 1985 rezim militer menunjuk Jose Sarney sebagai presiden sipil pertamasejak kudeta 1964. Sejak itu usaha membangun demokrasi dilakukan intensif melalui penyusunan konstitusi baru. Sistem dwipartai diganti dengan sistem multipartai. Kongres terdiri atas Senat (*Senate of Brasil* atau *the upper house*) yang dipilih lewat sistem *pluralitas* dan *House of Representative* (*Chamber of Deputies of Brasil* atau *the lower house*), yang dipilih lewat sistem proporsional. Sistem pemerintahan presidensial dipertahankan dengan pemilihan presiden langsung. Partai-partai pun bermunculan untuk merebut jabatan-jabatan politik di eksekutif maupun legislatif. Pemilihan presiden sistem *majority run-off* (*MRO*) dilakukan pada 1989 sampai sekarang.

Pada pemilu 1989, dengan pemenang Fernando Collor de Mello. Namun presiden terpilih ini tidak sempat menyelesaikan masa kerjanya selama lima tahun. Presiden Collor memang gagal meningkatkan perekonomian nasional. Namun bukan rakyat yang menjatuhkannya, melainkan Chamber of Deputies, setelah mereka setuju *impeachment* dengan suara 441 banding 38. Meski Collor mundur sebelum Senat mengambil suara, namun Senat tetap mencabut hak politiknya selama delapan tahun. Collor yang meraih 53 persen suara rakyat pada Pemilu Presiden 1989 dengan mudah bisa dijatuhkan Chamber of Deputies dan Senat karena pada Pemilu Legislatif 1990, partai Collor dan partai lain yang mendukungnya pada Pemilu 1989 gagal meraih kursi mayoritas Chamber of Deputies dan Senat.

Dengan kegagalan pembangunan ekonomi dan konstelasi politik seperti itu, serta persaingan keras antarkelompok politik sisa-sisa rezim otoriter militer, pemerintahan Collor sulit untuk bisa bertahan lama. Kejatuhan Collor menambah daftar panjang eksekutif stagnan di Amerika Latin, seperti halnya di Chile dan Argentina, yang kemudian memancing militer untuk kembali ke politik. Inilah yang mendorong para politisi Brasil untuk mencari solusi strategis guna mencegah kembali tampilnya militer di arena politik. Presiden Itamar Franco (yang sebelumnya adalah wakil presiden) segera membangun koalisi baru dengan melibatkan partai-partai yang menguasai Kongres. Selanjutnya Kongres mengamandemen konstitusi guna menciptakan sistem presidensial yang kuat dalam multipartai: *pertama*, masa jabatan presiden dikurangi menjadi empat tahun; *kedua*, masa jabatan Chamber of Deputies empat tahun, masa jabatan Senat delapan tahun (dua per tiga dipilih dahulu, satu per tiga dipilih kemudian); *ketiga*, pemilu presiden dan pemilu Chamber of Deputies dan Senat diselenggarakan dalam waktu bersamaan simultan).

Beberapa perbandingan desain pemilihan umum negara Brasil dan Indonesia, meliputi:

- **Desain Penyelenggara Pemilu**

Lopez-Pintor dengan mengemukakan bahwa terdapat beberapa model penyelenggara pemilu, yaitu: *pertama, tribunal model*: suatu komisi pemilu di isi alangan eksekutif independen atau tribunal yang memiliki tanggung jawab penuh untuk mengarahkan, mengawasi, dan mengelola manajemen pemilu. Dalam konteks tertentu, model ini digunakan di beberapa negara demokrasi baru dan telah lama menjadi model penyelenggara pemilu di beberapa negara Amerika Latin. *Kedua, government model*: model ini memberi peran pemerintah untuk bertindak sebagai penyelenggara pemilu dengan dibantu oleh suatu badan kolektif yang terdiri dari hakim, ahli hukum, dan wakil-wakil partai yang memiliki kapasitas untuk membuat regulasi (*regulatory*), pengawasan (*supervisory*), dan peradilan (*judicial*). *Ketiga*, model dimana pemerintah sepenuhnya berwenang menyelenggarakan pemilu, kekuasaan untuk mengelola pemilu dilakukan oleh kalangan yang ditunjuk pemerintah dan birokrat pemerintah sebagai pelaksana administrasi dan operasional pemilu, termasuk untuk pendaftaran pemilih, pendaftaran partai atau kandidat, penetapan jadwal kampanye, pendidikan pemilih, dan penetapan hasil pemilu. *Keempat, independent model*: sama seperti model independen sebelumnya, semangat model campuran adalah membangun penyelenggara pemilu yang independen dan bebas dari pengaruh dan kepentingan politik partisan seperti partai politik dan kekuasaan pemerintah, yang memiliki dua fungsi yaitu pengarahan/ pengawasan dan administrasi. *Kelima*, model desentralisasi dimana pemerintah bertugas melakukan pengawasan dan koordinasi terbatas terhadap asosiasi profesional dan kelompok independen yang menjadi anggota penyelenggara pemilu seperti yang diterapkan di Inggris, Amerika Serikat, Irlandia, Swedia, dan Swiss.

Jika merujuk pada desain lembaga penyelenggara pemilu tersebut terdapat kesamaan model penyelenggara pemilu yang dilakukan di Brazil dan Indonesia, keduanya menerapkan *independent model*. Semangat model campuran adalah membangun penyelenggara pemilu yang independen dan bebas dari pengaruh dan kepentingan politik partisan seperti partai politik dan kekuasaan pemerintah, yang memiliki dua fungsi yaitu pengarahan/ pengawasan dan administrasi. Berdasarkan Putusan MK No.81/PUU-IX/2011 perihal pengujian Undang-undang No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, MK menilai bahwa “tenggang waktu pengunduran diri dari partai politik, menurut MK adalah patut dan layak jika ditentukan sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun sebelum yang bersangkutan mengajukan diri sebagai calon anggota komisi pemilihan umum. Lima tahun dinilai patut dan layak oleh MK karena bertepatan dengan periodisasi tahapan

pemilihan umum. Ketentuan 5 (lima) tahun juga diakomodasi oleh Undang-Undang Penyelenggara Pemilihan Umum sebelumnya, yaitu Undang-Undang No.22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum. Dengan demikian, MK berpendapat bahwa Pasal 11 huruf i dan Pasal 85 huruf i Undang-undang Penyelenggaraan Pemilu No.15/2011, sepanjang frasa “mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik ... pada saat mendaftar sebagai calon” bertentangan dengan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 sepanjang tidak dimaknai “sekurang-kurangnya dalam jangka waktu 5 (lima) tahun telah mengundurkan diri dari keanggotaan partai politik pada saat mendaftar sebagai calon”.

Argumentasi MK dalam putusan No.81/PUU-IX/2011, apabila dari jumlah anggota KPU ada sebagian yang berasal dari partai politik, maka akan lebih mengancam kemandirian apabila wakil partai politik di KPU hanya terdiri dari beberapa partai politik peserta pemilu, sedangkan peserta pemilu terdiri dari banyak partai politik, sehingga menyebabkan pemilu berjalan tidak jujur dan tidak adil bagi sebagian partai politik peserta pemilu. Di samping itu, pada saat menentukan anggota KPU akan terjadi perebutan antara partai politik peserta pemilu yang mempunyai kepentingan politik terhadap pemilu.

- Sistem Pemilu: *Plurality* atau *Majority Run Off (MRO)*

Pemilu serentak tentu memberikan pengaruh terhadap sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dan penataan sistem pemilihan ini agar pasca pemilu mampu menciptakan sistem pemerintahan yang stabil dalam sistem presidensial multipartai dan hubungan yang kongruen antara eksekutif dan legislatif. Berkaitan dengan hal tersebut, sistem pemilihan umum presiden harus sesuai dengan kebutuhan politik di negara tersebut, secara umum model sistem pemilu presiden, meliputi: *Plurality* atau *Majority Run Off (MRO)*.

Dalam varian *Plurality*, presiden terpilih berdasarkan perolehan suara terbesar, sehingga tidak ada pemilihan putaran kedua. Sedangkan dalam varian *Majority Run Off (MRO)*, kandidat harus dapat meraih suara 50% plus satu untuk dapat terpilih pada putaran pertama. Jika tidak ada kandidat yang memenuhi persyaratan tersebut pada putaran pertama, maka dilaksanakan pemilihan putaran kedua bagi dua kandidat yang perolehan suaranya terbesar pada putaran pertama. Sebagai suatu perubahan baru, beberapa negara menerapkan syarat baru bagi terpilihnya seorang kandidat, yaitu menurunkan syarat dibawah batas mayoritas (misalnya dengan 40% perolehan suara, kandidat tersebut menjadi pemenang pada putaran pertama). Ketentuan ini kemudian disebut sebagai *run off with reduced threshold*.

Djayadi Hanan mengemukakan bahwa pelaksanaan pemilu serentak belum tentu

akan berdampak positif terhadap penguatan sistem presidensial multipartai. Ada banyak variabel yang harus dikombinasikan, kombinasi sistem pemilu seperti *plurality* dan *MRO*, dampaknya bisa berbeda bila dikombinasikan dengan pemilu eksekutif-legislatif serentak. Temuan umum dalam berbagai riset, terutama dari sistem presidensialisme multipartai di Amerika Latin menunjukkan bahwa gabungan sistem pemilu presiden dengan formula *plurality* dengan pemilu legislatif secara serentak cenderung dapat membantu penyederhanaan sistem kepartaian. Tetapi ini tetap tergantung misalnya kepada berapa jumlah kandidat presiden yang bertarung, bila kandidat presidennya banyak, maka dampak reduktif dari sistem *plurality* terhadap sistem kepartaian legislatif cenderung memudar.

Pandangan lain menyebutkan bahwa keserentakan pelaksanaan pemilu merupakan suatu formula alternatif bagi perubahan sistem politik dan pemerintahan, hal ini didasarkan pada pengalaman dan upaya untuk mengatasi berbagai problematika yang ada; (1) menjadi dasar bagi terealisasinya sistem pemerintahan presidensialisme yang kuat dan stabil; (2) memfasilitasi munculnya penyederhanaan sistem kepartaian, melalui pemberian insentif bagi partai politik untuk membangun budaya dan pelembagaan politik demokratis yang berkelanjutan (Aliansi, Koalisi, Gabungan, dan atau Merger); (3) mendorong pembentukan parlemen yang lebih efektif; (4) Menciptakan sistem pemilihan yang lebih sederhana, waktu yang singkat, sekaligus biaya murah baik dalam pemilu legislatif maupun pemilihan presiden; (5) Menciptakan ruang bagi munculnya fokus isu dalam pemilu, mana yang merupakan isu nasional dan mana isu lokal; (5) Membuka ruang partisipasi bagi menguatnya preferensi dan strategi rakyat (pemilih) pada pemilu berdasarkan isu lokal maupun nasional; (6) Agar tujuan-tujuan diatas dapat terealisasi secara efektif, maka sistem Pemilihan Presiden *runnof with a reduced threshold* (mayoritas bersyarat) merupakan pilihan utama. Adapun persyaratan yang diterapkan adalah; pasangan Presiden-Wakil Presiden terpilih pada putaran pertama, jika meraih 45 persen suara dengan jarak 5 persen dari kandidat kedua, atau 40 persen suara dengan jarak 10 persen suara dari kandidat kedua.

Runoff with a reduced threshold, dengan 40 atau 45 persen suara untuk meloloskan presiden terpilih memberikan efek pembatasan jumlah dari kandidat presiden, maupun partai politik bertarung pada pemilu. Selain memberikan peluang lebih besar bagi kandidat Presiden untuk terpilih pada putaran pertama, juga memberikan insentif bagi partai politik untuk berkoalisi sebelum pemilihan, dan termasuk strategi bagi pemilih untuk menentukan pilihannya. Jika tidak ada kandidat yang memenuhi syarat pada putaran pertama, maka putaran kedua akan memberikan keuntungan bagi perluasan mandat kandidat terpilih.

Terutama di Brazil, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menggunakan *majority run off*. Sedangkan 4 negara (Argentina, Costa Rica, Nicaragua, dan Ecuador) memakai sistem *runoff with reduced threshold* dengan ketentuan seperti Argentina, presiden terpilih jika meraih 45% suara sah atau 40% suara sah dengan jarak 10% dari kandidat kedua. Sistem *plurality* sendiri sebetulnya cenderung menghasilkan sedikit kandidat presiden. Ketika pemilu presiden para pendukung kandidat dalam sistem ini cenderung mengabaikan Para kandidat yang tidak kompetitif (*non aviable*) supaya mereka dapat fokus pada dua kandidat teratas. Hal ini mendorong proses koalisi antar partai sejak awal karena hanya ada satu putaran pemilihan. Partai yang mestinya mengajukan calon sendiri namun calonnya kurang kompetitif cenderung akan mendrop calonnya dan meng-*endorse* satu di antara dua calon paling kompetitif dengan harapan akan mendapatkan konsesi politik pasca pemilu presiden. Dampak “reduktif” dari sistem *plurality* menjadi tidak berpengaruh terhadap penyederhanaan partai di legislatif, dengan asumsi pemilu legislatif dilaksanakan dengan sistem proporsional. Mekanisme *plurality* ini berpengaruh terhadap partai-partai ketika dilaksanakan serentak dengan pemilu legislatif. Partai-partai cenderung akan mencalonkan salah satu dari dua kandidat paling kompetitif, dan berujung pada mengumpulnya dukungan partai-partai legislatif pada dua kandidat tersebut. Ketika salah satu dari kandidat itu memenangkan pemilu presiden, maka dukungan terhadap presiden tersebut di legislatif cenderung akan mayoritas atau mendekati mayoritas. Dengan demikian gabungan sistem pemilu presiden *plurality* yang dilaksanakan serentak dengan pemilu legislatif adalah yang paling mungkin membantu penguatan sistem presidensial multipartai.

Sistem pemilu presiden dengan *Majority Run Off (MRO)*, di sisi lain, cenderung memiliki dampak “*inflationary*” terhadap jumlah partai, sekalipun dilaksanakan serentak dengan pemilu legislatif. Partai dan kandidat yang berkompetisi dalam sistem ini lebih terfokus pada bagaimana maju ke putaran kedua. Selama tidak ada kandidat yang sangat dominan maka seorang kandidat yang memperoleh minimal sepertiga dari suara punya kemungkinan untuk maju ke putaran kedua. Menurut Nunes dan Thies (2013) pemilu presiden yang menggunakan sistem *Majority Run Off (MRO)* memang tampak lebih tinggi rata-rata jumlah kandidat presidennya dalam setiap pemilu dibanding sistem yang menggunakan *plurality*. Fragmentasi partai legislatif dari sistem pemilu yang menggunakan *Majority Run Off (MRO)* untuk pemilu presidennya juga lebih tinggi.

Beberapa negara di Amerika Latin menerapkan sistem *Plurality* dan yang sebagian menerapkan *Majority Run Off (MRO)*. Beberapa negara, seperti Honduras, Mexico,

Panama, Paraguay, dan Venezuela menerapkan sistem *Plurality* dalam pemilihan presiden, dimana sistem pluralitas ini menghendaki calon presiden lolos berdasarkan suara terbanyak tanpa putaran II. Sementara, sebanyak 9 negara menerapkan sistem *Majority Run Off (MRO)*, yaitu: Brazil, Bolivia, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Peru, Uruguay, dan Republik Dominika). Mayoritas (calon presiden lolos dengan perolehan suara 50 % plus 1 (lebih dari 50%), jika tidak maka dua kandidat yang memperoleh suara terbanyak maju pada putaran kedua).

Hal yang dilakukan di Brazil ini juga dilakukan di Indonesia, dengan jelas Pasal 6A ayat (3) dan (4) UUD 1945 mengatur bahwa: ayat (3) “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden”; ayat (4) “Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden”. Artinya bahwa Indonesia dalam pemilihan presidennya telah menggunakan *Majority Run Off (MRO)*, ketentuan Pasal tersebut di atas memang cukup selektif dalam memilih Presiden dan Wakil Presiden, tetapi yang perlu jadi perhatian adalah jumlah partai politik yang besar. Dengan iklim politik Indonesia, dapat dipastikan hampir semua partai politik akan mengajukan calon presiden dan wakil presiden.

Merujuk pada Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” tidak menentukan adanya *presidential threshold* (ambang batas) dalam Pilpres. Jika merujuk pada putusan MK tersebut bahwa Pemilu serentak tidak serta merta berimplikasi pada hilangnya ketentuan *presidential threshold* dalam pengajuan Calon Presiden dan Wakil Presiden untuk tahun 2019 dan tahun seterusnya, pro kontra implikasi terhadap ketentuan tersebut mengingat kelebihan dan kelemahan penerapan *presidential threshold*. Pemilu nasional serentak berimplikasi pada perubahan drastis mengenai *presidential threshold* dan *presidential threshold* menjadi tidak relevan lagi atau sudah kehilangan urgensinya, sebab semua partai politik yang lolos menjadi peserta pemilu akan bisa mengajukan calon Presiden dan calon Wakil Presiden.

Menurut Saldi Isra bahwa MK tidak membatalkan *presidential threshold* (ambang

batas) pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, pada batas penalaran yang wajar, dengan dipulihkan kembali makna Pemilu serentak dalam Pasal 22E Ayat (1) dan (2) UUD 1945, ambang batas minimal tersebut menjadi kehilangan relevansi. Artinya, semua partai politik yang dinyatakan lolos menjadi peserta pemilu dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A Ayat (2) UUD1945. Dalam kaitan dengan itu, dengan menggunakan asumsi maksimal, bila semua partai politik peserta Pemilu mengajukan calon sendiri-sendiri, maka jumlah pasangan calon akan menjadi lebih banyak. Agar jumlah calon tidak berada di luar akal sehat, persyaratan Parpol peserta Pemilu mestinya tidak lebih ringan dan longgar dari ketentuan yang ada saat ini. Artinya, dengan memakai jumlah Parpol dalam Pemilu 2014, maka paling banyak hanya akan muncul 12 pasangan calon pada putaran pertama pemilihan Presiden, jumlah demikian dapat dikatakan lebih dari cukup untuk menyediakan alternatif calon bagi pemilih.

Penulis sependapat dengan pandangan Saldi Isra tersebut, bahwa akan muncul figur-figur alternatif yang menghiasi kontestasi Pilpres 2019, baik yang diusulkan partai besar maupun partai kecil dan bisa jadi figur alternatif tersebutlah menjadi pilihan rakyat. Disisi lain dengan tidak adanya ketentuan *presidential threshold* semua partai politik memiliki hak konstitusional yang sama dihadapan hukum dan konstitusi, namun tidak berarti melarang partai-partai politik untuk berkoalisi, partai-partai politik tetap saja dapat berkoalisi untuk mencalonkan Presiden/ Wapres maupun berkoalisi pada saat penyusunan kabinet. Artinya *presidential threshold* dalam Pilpres tidaklah bertujuan menciptakan pemerintahan yang stabil atau memperkuat posisi sistem presidensiil. Penguatan tersebut dapat dilakukan oleh Presiden/ Wapres setelah terpilih dalam Pemilu dengan mendesain kabinet pemerintahannya, disini Presiden dan partai pendukung pemerintahan dapat menerima pinangan partai politik lain untuk berkoalisi mendukung pemerintahan.

BAB 3. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

A. Tujuan Penelitian

Untuk mewujudkan pemilu nasional serentak yang berkualitas dan mengarah pada penguatan sistem presidensiil tentu diperlukan desain kebijakan yang tepat. Untuk itu diperlukan formula penting dalam bentuk desain Pemilu yang tepat melalui penelitian yang komprehensif yang mengkombinasikan kajian hukum dan politik. Oleh karena itu, penelitian tahun pertama ini bertujuan untuk:

- a. Mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang menjadi kendala penataan pemilu nasional serentak perspektif hukum dan politik.
- b. memetakan tantangan dan peluang dalam penataan pemilu nasional serentak dalam perspektif hukum dan politik.
- c. melaksanakan penelitian kepustakaan tentang penataan pemilu nasional serentak dalam perspektif hukum dan politik, sekaligus melakukan kajian perbandingan dengan beberapa negara yang telah menerapkan pemilu nasional serentak.
- d. memberikan rekomendasi berupa rumusan kebijakan/ pengaturan yang ideal dalam pemilu nasional serentak tahun 2019

B. Manfaat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang menarik dan sangat urgen, sebab Indonesia pada tahun 2019 melaksanakan pemilu nasional serentak pertama kali dalam sejarah Pemilu di Indonesia dan belum adanya desain pemikiran yang komprehensif dan strategis guna menyusun kebijakan pemilu nasional serentak. Adapun manfaat dalam penelitian tahun pertama ini meliputi:

- a. Mengidentifikasi berbagai masalah, tantangan, dan peluang dalam pemilu nasional serentak dalam perspektif hukum dan politik
- b. Memberikan manfaat dalam kajian komparatif tentang pemilu nasional serentak dalam perspektif hukum dan politik.
- c. Memberikan rekomendasi berupa rumusan kebijakan/ pengaturan yang ideal dalam pemilu nasional serentak tahun 2019.

BAB 4. METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Penelitian yang dilakukan termasuk jenis penelitian Hukum Normatif (yuridis normatif) adalah metode penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Untuk mewujudkan Pemilu Nasional Serentak yang berkualitas dan mengarah pada penguatan Sistem Presidensiil tentu diperlukan desain kebijakan itu, penelitian ini dilakukan melalui 2 tahapan yaitu tahapan tahun 1 dan tahun 2. Adapun tahapan penelitian tahun pertama yang akan dilakukan adalah:

1. Mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang menjadi kendala penataan pemilu nasional serentak perspektif hukum dan politik.
2. Memetakan tantangan dan peluang dalam penataan pemilu nasional serentak dalam perspektif hukum dan politik.
3. Melakukan kajian perbandingan melalui studi kepustakaan dengan beberapa negara yang telah menerapkan pemilu nasional serentak.

Sedangkan tahapan penelitian tahun kedua yang akan dilakukan adalah:

1. Melakukan analisis terhadap penataan pemilu nasional serentak dengan melakukan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan mengundang perwakilan dari Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, Komisi Pemilihan Umum, Bawaslu dan Partai Politik, dan lainnya.
2. Melakukan analisis terhadap penataan pemilu nasional serentak dalam perspektif hukum dan politik dengan melakukan wawancara dengan ahli hukum tata negara, pakar Politik Pemilu, Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu.
3. Merumuskan rekomendasi tentang kebijakan pemilihan umum nasional serentak 2019 yang ideal dalam perspektif hukum dan politik.

Dalam kaitannya dengan penelitian normatif, di sini akan digunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan perbandingan. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) adalah suatu pendekatan yang dilakukan terhadap berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu dan peraturan organik lain yang berhubungan dengan objek penelitian. Pendekatan konsep (*conceptual approach*) digunakan untuk mewujudkan kebijakan yang tepat dalam bentuk desain Pemilu serentak melalui penelitian yang komprehensif yang mengombinasikan kajian hukum dan politik. Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dilakukan dengan

membandingkan ketentuan hukum atau praktik politik negara lain yang menerapkan pemilu nasional serentak.

B. Bahan Penelitian

Bahan penelitian ini merupakan data sekunder, yang terdiri dari:

1. Bahan Primer, yaitu bahan-bahan yang mengikat, yang terdiri dari norma atau kaidah dasar, asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan.
2. Bahan Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan primer, dalam hal ini berupa, buku-buku, makalah, hasil penelitian, atau karya ilmiah lainnya, khususnya yang berhubungan dengan pemilu, putusan Mahkamah Konstitusi dan pemilu serentak di berbagai Negara.
3. Bahan Tersier, yaitu bahan yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan primer maupun bahan sekunder, yaitu berupa kamus-kamus dan ensiklopedi.

C. Pengumpulan Penelitian

Pengumpulan data penelitian dilakukan dengan dua cara:

1. Penelitian kepustakaan (*Library Research*). Studi kepustakaan ini dilakukan dengan cara inventarisasi, identifikasi dan mempelajari secara cermat mengenai bahan hukum yang bersumber dari: buku, makalah atau kertas kerja, laporan penelitian, majalah, serta bahan hukum lainnya yang relevan dengan permasalahan penelitian yang dikaji.
2. Studi Dokumentasi. Studi dokumentasi dalam penelitian ini dilakukan dengan cara inventarisasi, identifikasi dan mempelajari secara cermat mengenai dokumen-dokumen yang terkait dengan permasalahan yang dikaji.
3. Wawancara dengan nara sumber yang berkompeten di bidang pemilu dari kalangan ahli hukum dan ahli politik

D. Analisis Data

Data hasil penelitian melalui studi dokumen tersebut dianalisis dengan menggunakan metode *content analysis*. Data yang diperoleh dari penelitian ini berupa bahan dari hasil studi pustaka dan studi dokumen terhadap bahan-bahan primer, sekunder dan tersier yang selanjutnya masih didukung atau dilengkapi dengan hasil wawancara dan/atau kuesioner dari para informan/ narasumber yang dianalisis dengan menerapkan metode: *content analysis* dan sinkronisasi. Seluruh bahan-bahan yang telah terkumpul, dilakukan inventarisasi dan sistematisasi, selanjutnya dikaji, dan dianalisis keterkaitannya dengan permasalahan yang

dikaji. Metode analisis yang terakhir dalam penelitian ini adalah metode taraf sinkronisasi. Bahan-bahan yang telah diketahui isi atau muatannya, dan telah dilakukan komparasi sehingga diketahui unsur-unsur perbedaan dan kesamaan-kesamaannya, kelebihan dan kelemahannya, maka perlu dikaji dan analisis mengenai keselarasannya (sinkronisasi) antara isi atau muatan bahan yang satu dengan yang lainnya. Dengan melalui tiga metode analisis tersebut, penelitian ini dimaksudkan untuk dapat menarik atau menemukan desain pemilu serentak yang tepat dilihat dari perspektif yuridis dan politik.

BAB 5. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Identifikasi Problem Penataan Pemilu Serentak

Pemilu merupakan sebuah agenda rutin demokratisasi Indonesia dalam ajang pemilihan pemimpin. Demokrasi adalah konsepsi pemilihan yang dilakukan secara langsung oleh rakyat, dari rakyat dan untuk rakyat. Sistem demokrasi di Indonesia mengalami berbagai perkembangan dalam konteks pembangunan kebebasan sebuah negara untuk menentukan pemimpinnya. Pemimpin yang baik menjadi dambaan masyarakat dalam menggerakkan sendi-sendi pemerintahan untuk kesejahteraan rakyat sebagai konsekuensi konkrit daam sebuah negara. Melalui pemilu, masyarakat diberikan kebebasan untuk memilih para wakil di pemerintahan seagai aspirasi dan perwakilan bagi rakyat dalam berbagai kebijakan dan implementasi kenegaraan.

Demokrasi selama lebih dari 15 tahun yang dibangun atas kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan, semakin hilang kendali dan keluar dari jalur orientasinya. Pembangunan demokrasi tidak bisa dipisahkan dari sistem pemerintahan Indonesia saat ini, yaitu sistem presidensiil. Sistem presidensiil memberikan wewenang secara penuh kepada presiden dalam pengambilan kebijakan strategis yang sudah diatur dalam ketentuan undang-undang. Realitasnya, parlementer mendominasi segala bentuk formalasi kebijakan presiden. Sistem presiden menjadi “dangkal” dengan semakin menguatnya ‘tangan” parlemen dalam mengatur dan merancang formulasi kebijakan. Setiap formula kebijakan harus melalui DPR, apakah program itu layak atau tidak, apakah dapat diimplementasikan atau tidak, apakah bermanfaat atau tidak.⁵² Hal ini terjadi akibat implikasi dari sistem pemilu yang memisahkan antara pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD) dan pemilu eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) dengan ketentuan *presidential threshold* dan suara suara terbanyak. Begitu pula dengan sistem partai politik multipartai yang ada di Indonesia, menjadi problematika tersendiri dalam menjalankan sistem presidensiil. Terlalu banyaknya parpol dalam parlemen, menjadikan in efisiensi di dalam sistem presidensiil.

Menurut Lili Romli yang dikutip oleh Hayat bahwa problematika desain konstitusi bersifat ambiguitas, sehingga demokrasi presidensial yang terbentuk tidak berjalan efektif. Selain itu, amandemen konstitusi melakukan purifikasi demokrasi presidensial, tetapi dalam praktek pemerintahan ciata rasa yang dibangun masih terasa parlementer. Ditambah dengan sistem partai yang multipartai masih belum kompatibel dengan sistem presidensiil. Untuk

⁵² Hayat, *Korelasi Pemilu Serentak Dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensiil*, jurnal konstitusi volume 11 nomor 3 September 2014, hlm.470

menghasilkan sistem presidensiil yang efektif, diperlukan korelasi antara sistem pemilu dan sistem parpol yaitu sistem pemilu serentak, antara pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam waktu yang bersamaan, kemudian pada pemilukada juga dilakukan secara serentak dengan ketentuan teknis yang harus diatur lebih lanjut. Korelasi kedua sistem tersebut, mampu meningkatkan penguatan sistem presidensial dan menghasilkan pemimpin-pemimpin politik yang berkualitas dan berintegritas dengan akuntabilitas dan kapabilitas yang dimilikinya.⁵³

Dalam acara diskusi, Ketua Bidang Studi Hukum Tata Negara FHUI, Fitra Arsil menjelaskan penyelenggaraan pemilu dikatakan serentak jika pemilihan presiden putaran pertama atau satu-satunya putaran dalam pemilihan presiden dilaksanakan pada hari yang sama dengan pemilihan anggota legislative. Pelaksanaan pemilu serentak berpotensi menjadi masalah jika pilpres berlangsung dua putaran. Menurut Fitra, pilpres dua putaran akan membawa konsekuensi banyaknya pasangan capres-cawapres yang bertarung. Dampak lanjutannya adalah parlemen akan terfragmentasi cukup tinggi karena konfigurasi ini memberikan peluang kepada banyak partai untuk mendudukkan calonnya di parlemen. Apabila banyak partai di parlemen, maka kemungkinan munculnya partai dominan menjadi kecil dan terjadi fragmentasi yang tinggi (multipartism). Dengan demikian, lanjut Fitra, konsensus dalam proses pengambilan putusan di parlemen akan menjadi sulit.⁵⁴

B. Permasalahan Kombinasi Kebijakan Sistem Presidensiil, Sistem Pemilu

Proporsional dan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Ketiga kebijakan tersebut merupakan upaya reformasi sistem politik untuk menyelenggarakan pemerintahan yang lebih demokratis. Ketiga kebijakan sekaligus juga untuk mengoreksi kelemahan-kelemahan dalam praktek demokrasi sebelumnya. Dengan ketiga kebijakan tersebut, penyelenggaraan pemerintahan memang lebih demokratis, khususnya dalam menentukan para pemimpin politik, baik di tingkat nasional maupun lokal, namun praktek politik tersebut juga membawa sejumlah permasalahan, yaitu 1) kurang efektifnya penyelenggaraan pemerintahan, 2) tidak efisiennya penyelenggaraan pemilu, 3) lemahnya sinkronisasi antara pemerintah dan pemerintah daerah.

1. Permasalahan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan

Pemilihan presiden secara langsung memang memperkuat posisi presiden, dalam arti masa jabatan Presiden tidak tergantung kepada DPR. Namun dalam sistem presidensiil

⁵³ Ibid, hlm. 471

⁵⁴ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53024d7539efa/akademisi-ungkap-kelemahan-pemilu-serentak>, diakses pada tanggal 5 Mei 2014

biasanya didukung oleh dua partai sehingga pemilihan presiden berdasar *the winner takes all*, dalam arti presiden terpilih mempunyai kekuasaan sepenuhnya dalam menentukan kabinet. Oleh karena itu, sistem presidensiil biasanya disertai dengan sistem dua partai, partai pemerintah dan partai oposisi. Karena biasanya sistem presidensiil didukung dengan sistem dua partai, maka dalam sistem presidensiil tidak mengenal koalisi.⁵⁵

Pelaksanaan sistem presidensiil di Indonesia disertai dengan sistem pemilu proporsional yang melahirkan sistem multi partai. Dalam sistem multi partai, apalagi terdapat lebih dari 10 partai politik, sangat sulit bagi partai politik untuk memperoleh suara mayoritas di lembaga perwakilan. Pada pemilu 2004, suara terbanyak diraih oleh Partai Golkar sebesar 21,58 %, pemilu 2009 disuara terbanyak diperoleh Partai Demokrat sebesar 20,85 % dan pemilu 2014 suara terbanyak diraih oleh PDIP sebesar 18,95 %. Dalam tiga kali pemilu, tidak terdapat partai politik yang memperoleh suara mayoritas di DPR. Oleh karena itu, presiden terpilih dalam pembentukan kabinetnya selalu merupakan kabinet koalisi dari beberapa partai politik. Koalisi yang dibentuk bukanlah koalisi yang solid karena masing-masing partai mempunyai kepentingan yang berbeda. Apalagi dalam sistem multi partai dengan polarisasi ideologi yang cukup tajam akan semakin mempersulit koalisi dan bisa menimbulkan instabilitas demokrasi.⁵⁶ Sebagaimana dikemukakan oleh Linz⁵⁷, bahwa sistem multi partai dan sistem presidensiil merupakan kombinasi yang rumit, kompleks dan mengandung kerapuhan.

Kajian mengenai kelemahan kombinasi sistem presidensiil dan sistem multi partai antara lain dilakukan oleh Scott Mainwaring dan Shugart⁵⁸, yang menyatakan bahwa kombinasi tersebut merupakan kombinasi yang problematik. Permasalahan yang muncul dalam kombinasi sistem presidensiil dengan sistem multi partai antara lain koalisi yang tidak solid, presidensiil yang terkontaminasi kekuatan partai politik, dan adanya dorongan pelemahan presiden dari parlemen. Apalagi dalam sistem presidensiil, partai yang mempunyai kekuasaan minoritas sekalipun mempunyai peluang untuk memenangkan

⁵⁵ Juan Linz, (1994) 'Democracy, Presidential or Parliamentary: Does it Make a Difference?' dalam Juan Linz and Arturo Valenzuela (eds) *The Failure of Presidential Government*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

⁵⁶ Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: the Difficult Combination*, *Comparative Political Studies* 26: 198±228.

⁵⁷ Juan Linz, *Democracy*...Op.Cit.

⁵⁸ Scott Mainwaring, and Matthew S. Shugart (1997) 'Juan Linz, *Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*', *Comparative Politics* (Jul.): 449±71.

pemilihan presiden.⁵⁹ Dalam pemilu 2004 misalnya, Partai Demokrat merupakan partai pemenang kedua setelah Golkar, namun Partai Demokrat berhasil memenangkan pemilihan Presiden dengan mengusung SBY-JK. Tidak adanya dukungan mayoritas di DPR menyulitkan posisi DPR. Meskipun SBY berusaha untuk berkoalisi dengan partai-partai yang lain, namun koalisi lebih didasarkan kepentingan dalam pembentukan kabinet dan tidak didasarkan atas kesamaan visi misi. Akibatnya, meskipun didukung oleh beberapa partai, dalam prakteknya partai yang ada dalam koalisi tidak selalu mendukung kebijakan Presiden. Bahkan tidak menutup kemungkinan kebijakan Presiden tersandera oleh kepentingan partai-partai politik pendukungnya.

Separation of power, rapuhnya koalisi dan pemerintahan minoritas berpotensi mengganggu keseimbangan hubungan antara legislatif dan eksekutif, dan berpotensi terjadinya *deadlock*. Hal ini tentunya berakibat pada terganggunya penyelenggaraan pemerintahan terutama efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Sistem presidensiil berbasis *separation of power* yang tidak didukung oleh mayoritas di DPR juga bisa menimbulkan pemerintahan yang terbelah (*divided government*) di mana presiden dan parlemen dikontrol oleh dua partai yang berbeda. Presiden Jokowi –JK yang terpilih dalam pemilu Presiden tahun 2014 didukung oleh koalisi Indonesia Hebat sementara DPR dikuasai oleh koalisi Merah Putih yang merupakan partai-partai pendukung capres Prabowo-Hatta dalam Pilpres 2014. *Divided Government* juga pernah terjadi di Amerika Serikat di mana Obama yang didukung oleh Partai Demokrat, sementara Kongres dikuasai oleh Partai Republik sehingga sempat terjadi *deadlock* dalam penyusunan APBN sehingga terjadi *shutdown* penyelenggaraan pemerintahan dalam dua minggu.

2. Tidak efisiennya penyelenggaraan pemilu

Adanya pemilihan presiden secara langsung sebagai konsekuensi dari sistem pemerintahan presidensiil, pemilihan anggota legislatif (pileg) dan pemilihan kepala daerah menjadikan beragamnya pemilu yang harus diselenggarakan. Dengan menerapkan sistem presidensiil dengan pemilihan presiden secara langsung dan pemilihan kepala daerah secara langsung, maka terdapat 3 pemilu yang dilakukan yaitu pemilihan anggota legislatif, pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah. Praktek dalam pemilu 2004, 2009 dan 2014 didahului dengan pemilihan anggota legislatif yaitu pemilihan anggota DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi dan DPRD. Tiga bulan setelah pemilihan anggota legislatif kemudian dilakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan pemilihan Kepala Daerah

⁵⁹ Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, New York: Cambridge University Press, 2007, hal. 7-8.

dilakukan oleh masing-masing daerah sesuai dengan akhir masa jabatan Kepala Daerah pada daerah yang bersangkutan.

Banyaknya pemilu yang harus diselenggarakan ini menjadikan pemilu tidak efisien, baik bagi penyelenggara, bagi partai politik dan bagi masyarakat. Bagi penyelenggara pemilu, maka pelaksanaan pemilu menjadi lebih merepotkan baik dari segi waktu, tenaga dan biaya. Dalam pemilu tahun 2009 misalnya, biaya yang digunakan untuk pileg sekitar 19 triliun, sedangkan pada pileg 2014 sekitar 24,1 triliun, anggaran pilpres sekitar 7,9 triliun. Biaya tersebut belum termasuk biaya pilkada yang menjadi tanggungjawab dari pemerintah daerah. Adanya beragam pemilu yang dilaksanakan dianggap terlalu banyak menyedot anggaran negara, sehingga mengurangi anggaran pembangunan untuk masyarakat.

Dari perspektif pemilih, beragam pemilu yang harus dihadiri juga mengakibatkan pemborosan tenaga, biaya dan waktu. Jelas pemilih harus mengalokasikan waktunya untuk datang ke TPS, dan mungkin juga harus meninggalkan pekerjaan. Konsekuensinya, kemungkinan tingkat partisipasi masyarakat akan menurun, terutama untuk pileg, karena masyarakat menganggap pilpres lebih penting.

Adanya beragam pemilu yang dilaksanakan juga menyebabkan pengeluaran partai lebih banyak. Partai politik harus menganggarkan dana kampanye pileg dan pilres dan bahkan pilkada secara terpisah. Hal ini akan berakibat pada menurunkan kapabilitas partai politik dalam memobilisasi dukungan masyarakat.

2. Lemahnya sinkronisasi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Pemilihan Kepala Daerah secara langsung memang paralel dengan sistem pemerintahan di tingkat nasional, yaitu sistem presidensiil di mana Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Dengan pelaksanaan pilkada yang beragam pada masing-masing daerah dan sistem multi partai, maka pemenang pilkada dalam masing-masing daerah juga beragam. Dari kondisi ini bisa melahirkan pemerintahan yang bertentangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam logika negara kesatuan, maka meskipun Kepala Daerah dipilih oleh rakyat secara langsung, namun tetap menjadi unsur penyelenggaraan pemerintahan yang ada di daerah yang tidak terpisah dari kontrol pemerintah pusat. Sistem ini bisa menghasilkan pemerintahan daerah yang tidak sinkron dengan pemerintah daerah, karena bisa jadi Kepala Daerah berasal dari partai oposisi yang bisa menyulitkan dalam penyelenggaraan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Contoh yang terjadi pada masa SBY misalnya, ada Kepala Daerah yang tidak mendukung kebijakan Presiden misalnya kebijakan kenaikan harga BBM maupun kebijakan Bantuan Langsung Tunai (BLT). Padahal, kebijakan pemerintah pusat tidak akan berhasil kalau tidak didukung oleh Pemerintah Daerah.

3. Menurunnya Tingkat Partisipasi Masyarakat

Pemilu yang dilaksanakan secara bertahap secara terpisah akan menurunkan partisipasi masyarakat.

C. Peluang Dan Tantangan Pemilu Serentak dari Perspektif Yuridis dan Politis

Merujuk pada perkembangan demokratisasi di Indonesia, ternyata urgensi pemilihan langsung Presiden saja ternyata tidak cukup untuk memperkuat sistem presidensiil, sehingga diperlukan penataan ideal bahwa Pilpres dilakukan secara langsung dan serentak bersamaan dengan Pemilu Legislatif. Misalnya hasil Pilpres 2009 yang terkesan hambar disebabkan karena banyak kelemahan dan kekurangan selama proses pesta rakyat tersebut berlangsung, banyak peraturan-peraturan pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat serta bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.⁶⁰

Hasil pemilu dengan sistem serentak dapat dilihat secara relevan antara anggota legislatif terpilih dengan presiden terpilih terhadap penguatan sistem presidensiil. Presiden sebagai kepala negara dapat melakukan fungsinya terhadap sistem presidensiil secara sistematis korelatif dengan integrasi yang signifikan dalam kerjasama dengan DPR. DPR menjadi penguat dalam sistem presidensiil terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah. Presiden dapat melaksanakan wewenang presidensialnya dengan dukungan yang sangat kuat di parlemen sebagai penyangga pemerintahan melalui tugas pokok dan fungsinya sebagai legislator.⁶¹ Selain itu, pendalaman demokrasi juga dapat dipandang sebagai upaya untuk merealisasikan pemerintahan yang efektif, untuk itu negara dan masyarakat seharusnya saling bersinergi sehingga bisa saling memperkuat perannya masing-masing.⁶² Dengan pemilu nasional serentak diharapkan memperkuat hubungan legislatif dan eksekutif dalam kerangka *checks and balances* yang dikehendaki oleh konstitusi sehingga akan menciptakan pemerintahan yang lebih stabil dan efektif dalam konteks sistem pemerintahan presidensiil yang telah dikonsepsikan dalam UUD RI 1945.⁶³

Pada level gagasan barangkali banyak kalangan, baik pakar di bidang hukum maupun bidang ilmu politik yang setuju dan tidak keberatan dengan Pemilu Nasional Serentak

⁶⁰ Sudi Prayitno, dalam “Refleksi Yuridis Pilpres 2009”, *Jurnal Konstitusi* Volume 6 Nomor 3, September 2009, hlm.79

⁶¹ Hayat, *Korelasi Pemilu Serentak Dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensiil*, jurnal konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014, hlm.478

⁶² Siti Zuhro, dalam “Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya”, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi* Volume 4 Desember 2012, hlm.32

⁶³ Rosa Ristawati, dalam “Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dalam Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensiil”, *Jurnal Konstitusi Puskoling Universitas Airlangga*, Vol. II, No. 1, Juni 2009, hlm.35

tersebut, namun pelaksanaan Pemilu Nasional Serentak tersebut membutuhkan desain yang matang dan pelaksanaannya pun bukanlah hal yang mudah, apalagi Indonesia belum pernah memiliki pengalaman dalam hal tersebut. Sehingga sejak dini diperlukan kerangka pikir yang lebih besar dan strategis dalam mendesain pemilu nasional serentak tersebut agar menjadi pemilu yang berkualitas. Dalam perspektif hukum muncul beberapa permasalahan yang menjadi prioritas kebijakan, meliputi:

Pertama, masalah penataan peraturan perundang-undangan dalam satu sistem pemilu nasional serentak. Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu pada Pemilu 2004, 2009, dan 2014 dibuat terpisah, baik Undang-undang Pileg maupun Undang-undang Pilpres. Untuk Pemilu 2019 yang dilakukan secara serentak membutuhkan penyatuan undang-undang tersebut guna sinkronisasi ketentuan-ketentuan strategis yang berpengaruh signifikan terhadap kualitas pemilihan umum. Selain itu, diperlukan politik legislasi yang tepat dalam pembentukan undang-undang Pemilu Nasional Serentak yang mengarah pada penguatan sistem presidensiil, pengaturan *Presidential threshold*, pengaturan secara seragam persoalan yang terkait dengan sumber dan penggunaan dana partai politik peserta pemilu, dan lainnya.

Kedua, Putusan MK yang berimplikasi pada Pemilu Nasional Serentak dan tidak membatalkan ketentuan *Presidential Threshold* (ambang batas pemilu Presiden dan Wakil Presiden) yang tertuang dalam Pasal 9 Undang-undang Pilpres dan menyerahkan ketentuan *Presidential Threshold* pada pembentuk undang-undang. Pasal ini mengatur bahwa pasangan Capres-Cawapres diusulkan oleh Parpol atau gabungan parpol dengan minimal 20% kursi di DPR atau 25% suara sah secara nasional. Pada penyelenggara Pemilu 2019 memunculkan berbagai problem, apakah dalam undang-undang pemilu nasional serentak akan memasukan ketentuan *presidential threshold*, jika tidak apa implikasinya bagi sistem Presidensiil, jika tetap menerapkan tentu harus membuat desain ketentuan *presidential threshold* yang sesuai dengan semangat sistem presidensiil. Walaupun menurut beberapa pakar hukum persoalan ini terjawab dengan sendirinya dan ambang batas pengajuan Capres-Cawapres menjadi tak penting lagi. Namun pengkajian masalah ini menjadi menarik terkait masuk tidaknya ketentuan *presidential threshold*, apa implikasinya dalam undang-undang Pemilu Nasional Serentak yang akan dibuat nanti.

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa dengan mekanisme Pemilu Nasional Serentak banyak sekali manfaat yang dapat diperoleh dalam memperkuat sistem pemerintahan, meliputi: (a) sistem pemerintah diperkuat melalui '*political separation*' (*decoupled*) antara fungsi eksekutif dan legislatif yang memang sudah seharusnya saling imbang mengimbangi.

Para pejabat di kedua cabang kekuasaan ini dibentuk secara sendiri-sendiri dalam waktu yang bersamaan, sehingga tidak terjadi konflik kepentingan ataupun potensi sandera menyandera yang menyuburkan politik transaksional; (b) Salah satu kelemahan sistem ‘*decoupling*’ ini potensi terjadinya gejala ‘*divided government*’ atau ‘*split-government*’ sebagai akibat kepala pemerintahan tidak menguasai dukungan suara mayoritas di parlemen. Namun hal ini haruslah diterima sebagai kenyataan yang tentunya harus diimbangi dengan penerapan prinsip tidak dapat saling menjatuhkan antara parlemen dan pemerintah; (c) Sistem ‘*impeachment*’ hanya dapat diterapkan dengan persyaratan ketat, yaitu adanya alasan tindak pidana, bukan alasan politik; (iv) untuk menjaga iklim dan dinamika “*public policy debate*” di parlemen. Harus dimungkinkan anggota partai politik berbeda pendapat dengan partainya dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, dan kebijakan “*party recall*” harus ditiadakan dan diganti dengan kebijakan “*constituent recall*”. Dengan cara demikian, maka keputusan untuk diterapkannya sistem pemilu serentak mulai tahun 2019 dapat dijadikan momentum untuk penguatan sistem pemerintahan. Ini harus dijadikan agenda utama pasca terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2014, sehingga periode 2014-2019 benar dimanfaatkan untuk konsolidasi demokrasi yang lebih produktif dan efisien serta penguatan sistem pemerintahan presidential.⁶⁴

Dalam ranah teoritis konsep pemilu serentak adalah suatu kebijakan politik untuk melakukan penggabungan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam satu hari H pemungutan suara. Dalam konteks perbandingan (*comparative*) sistem politik yang berkembang konsep pemilu serentak hanya dikenal di negara-negara penganut sistem pemerintahan presidensial. Sebab, dalam sistem ini, baik anggota legislatif maupun pejabat eksekutif dipilih melalui pemilu. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana pemilu legislatif dengan sendirinya menghasilkan pejabat eksekutif. Sebab, parpol atau koalisi parpol yang memenangi Dalam ranah teoritis konsep pemilu serentak adalah suatu kebijakan politik untuk melakukan penggabungan pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam satu hari H pemungutan suara. Dalam konteks perbandingan (*comparative*) sistem politik yang berkembang konsep pemilu serentak hanya dikenal di negara-negara penganut sistem pemerintahan presidensial. Sebab, dalam sistem ini, baik anggota legislatif maupun pejabat eksekutif dipilih melalui pemilu. Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, dimana pemilu legislatif dengan sendirinya menghasilkan pejabat eksekutif. Sebab, parpol atau koalisi parpol yang memenangi pemilu menguasai mayoritas kursi

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie, “Pemilihan Umum Serentak dan Penguatan Sistem Pemerintahan”, diunduh dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/173/Pemilihan_Umum_Serentak.pdf, hlm.1

parlemen sehingga bisa membentuk pemerintahan.⁶⁵

Pemilu nasional serentak tidak hanya memberikan implikasi pada ranah hukum tata negara atau politik ketatanegaraan saja, tetapi memiliki implikasi yang besar dalam kajian ilmu politik. Dalam perspektif ilmu politik, pemilu nasional serentak memiliki sejumlah keuntungan yang bersifat hipotetik dilihat dari sisi pelebagaan politik dan konsolidasi demokrasi di Indonesia, meliputi:

1. Pemilu nasional serentak bertujuan menciptakan hasil pemilu yang kongruen

Secara akademis konsep pemilu serentak ini hanya memungkinkan berlaku dalam sistem pemerintahan presidensial. Inti konsep ini adalah menggabungkan pelaksanaan pemilu legislatif dan eksekutif dalam satu hari yang sama, sehingga kemungkinan terciptanya pemerintahan yang kongruen, maksudnya terpilihnya pejabat eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) yang mendapat dukungan legislatif sehingga pemerintahan stabil dan efektif. Kongruensi pemerintahan yang tercipta ini diasumsikan akan berkorelasi secara signifikan terhadap stabilitas dan efektivitas pemerintahan. Pemerintahan diharapkan akan efektif dalam pengambilan keputusan karena mayoritas kursi parlemen dipegang oleh partai yang mengusung presiden terpilih. Inilah yang sering diasumsikan bahwa pemilu serentak berkorelasi positif terhadap penguatan presidensialisme di Indonesia.

Konsep dan desain ini didasarkan pengalaman Negara-negara Amerika Latin yang menggunakan sistem pemilu presidensial dengan pemilu tidak serentak yang mengakibatkan pemerintahannya tidak stabil akibat pertikaian antara presiden terpilih dengan parlemen yang mayoritas anggotanya tidak berasal dari partainya presiden atau partai koalisi pendukung presiden. Untuk mengatasi persoalan ini, Brasil kemudian mengadakan pemilu serentak mulai 1994 dan dalam waktu 15 tahun kemudian Brasil menunjukkan stabilitasnya, dan bahkan menjadi salah satu kekuatan ekonomi dunia saat ini. Sukses Negara Brasil kemudian diikuti oleh banyak Negara di kawasan itu. Menurut Shugart, kongruensi ini tercipta karena dalam pemilu serentak terdapat efek yang namanya *coattail effect*, di mana keterpilihan calon presiden akan mempengaruhi keterpilihan calon legislatif.⁶⁶ Artinya, orang setelah memilih capres akan cenderung memberikan pilihannya

⁶⁵ Ria Casmi Arrsa Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014, hlm.532-533

⁶⁶ Matthew Soberg Shugart & Scott Mainwaring, 1997, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate," in Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart (ed), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, New York, pp. 12-54

terhadap legislatif yang berasal dari partai yang mengusung presiden.⁶⁷

2. Pemilu nasional serentak ini mendorong terciptanya koalisi berbasis kebijakan

Pemilu nasional serentak ini mendorong terciptanya koalisi berbasis kebijakan, sebab pemilu juga membutuhkan partai politik yang kuat dan daya tahan memadai dalam mewakili kepentingan masyarakat dan menawarkan pilihan-pilihan kebijakan untuk menunjukkan kemampuannya dalam menuju kebaikan umum (*bonum publicum*),⁶⁸ dan sekaligus meminimalkan pragmatisme politik yang kerap menjadi acuan aktor-aktor dan partai-partai politik dalam berkoalisi. Sebagaimana yang terjadi saat ini, pemilu model serial/ tidak serentak sangat rawan pragmatisme politik karena parpol bergabung dalam sebuah koalisi cenderung untuk mendapatkan kekuasaan (*office-oriented approach*), bukan karena memperjuangkan kebijakan (*policy-oriented approach*). Berdasarkan putusan MK tersebut di atas pelaksanaan pemilu yang tidak serentak membuat pengawasan maupun *checks and balances* antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Sebab, pasangan calon presiden dan wakil presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik. Apa yang terjadi dalam dua kali pelaksanaan pemilihan presiden ini tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Dengan pemilu serentak, parpol tak bisa lagi berkoalisi secara pragmatis. Parpol akan lebih selektif mencari calon, dan tak sekadar mengandalkan pertimbangan matematis. Dalam jangka panjang, hal ini diharapkan bermuara pada penyederhanaan sistem kepartaian secara alamiah.

3. Pemilu nasional serentak mendorong kualitas Parpol yang lebih demokratis

Kehadiran dan peran partai politik saat ini menjadi prasyarat penting bagi praktik demokrasi modern, bahkan demokrasi modern adalah demokrasi partai.⁶⁹ Literatur studi demokrasi umumnya menyebut adanya partai politik yang bebas, otonom, dan kompetitif merupakan *conditio sine quo non* bagi praktik demokrasi. Sistem politik demokratis diyakini mampu memfasilitasi kehidupan partai politik yang bebas, otonom, dan kompetitif, maka demokratisasi partai politik mensyaratkan demokratisasi sistem politik terlebih dulu. Tanpa sistem politik demokratis, sulit muncul partai politik yang bebas, otonom, dan kompetitif. Dalam sistem politik non-demokratis, kehidupan partai politik

⁶⁷ Heather Stoll, Presidential Coattail: A Closer Look, Paper presented at the 2011 National Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago Illinois, 31 March–3 April 2011

⁶⁸ A.Ahsin Thohari, dalam “Deklinasi Partai Politik dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No. 4 Desember 2012, hlm.580

⁶⁹ Richard S. Katz, 1980, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London, pp.1

umumnya tidak bebas, tidak otonom, dan tidak kompetitif.⁷⁰

Sebagai saluran utama pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden, demokratisasi internal partai politik menjadi sebuah keniscayaan. Artinya, pasangan calon yang diajukan harus berasal dari hasil sebuah proses yang terbuka dan partisipatif. Dengan cara seperti itu, posisi sentral (seperti ketua umum, ketua dewan pembina dan lain-lain) di partai politik tidak otomatis menjadi jalan tol menjadi calon presiden dan/atau wakil presiden. Melihat realitas empirik selama ini, mengharapkan semua partai politik untuk lebih demokratis. Karena itu, tidak ada pilihan lain, kecuali Undang-undang tentang Partai Politik memberikan paksaan yang tak mungkin dihindari. Dalam hal ini, undang-undang tersebut harus menentukan kerangka dasar keterbukaan proses pengajuan pasangan calon. Jika perlu, sekiranya tidak melakukan proses terbuka dan partisipatif, partai politik bersangkutan kehilangan haknya mengajukan pasangan calon.

4. Pemilu nasional serentak potensial meminimalkan konflik antar partai atau pendukung partai. Konflik tak lagi berkepanjangan sepanjang tahun, sehingga dari sisi manajemen konflik jadi lebih mudah untuk ditangani. Energi pendukung partai dapat diarahkan untuk kegiatan positif lain yang mengarah pada pelembagaan partai politik.

Bahkan pemilu nasional serentak lebih efisien, hemat waktu dan hemat biaya. Efisiensi dalam konteks pemilu serentak ini bisa dilihat dari beberapa aspek, antara lain efisiensi waktu dan biaya pemilu. Trilyunan uang negara dapat dialihkan untuk memenuhi hak konstitusional lain yang tidak kalah penting, sebab dalam tahapan pemilu legislatif dan presiden yang bersamaan/ serentak banyak hal yang bisa diringkas dalam satu paket pekerjaan. Apalagi sekitar 65% biaya pemilu dialokasikan untuk honor petugas pemilu, sehingga makin banyak pemilu digelar, maka makin besar biaya yang dikeluarkan. Selanjutnya dalam aspek efisiensi biaya politik, karena biaya kampanye caleg dan capres jadi satu maka politik biaya tinggi sebagaimana praktik yang terjadi saat ini bisa diminimalkan. Dampak positif lebih lanjut, berpotensi kurangi *money politics* dan korupsi, sebab strategi pemenangan kandidat dengan menggunakan praktik politik uang memunculkan persaingan tidak sehat dalam pemilu karena memunculkan lapangan bermain yang tidak sama (*un equity of playing field*), ketimpangan akses menuju pucuk pimpinan jabatan publik, dan lahirnya politik yang terkooptasi yang menurunkan kualitas demokrasi, dan mengorbankan kepentingan publik.⁷¹ Selain itu, dengan pemilu nasional serentak akan terjadi perubahan drastis mengenai *presidential threshold*,

⁷⁰ Munafrizal Manan, dalam "Partai Politik dan Demokrasi di Indonesia Menyongsong Pemilu 2014, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2012, hlm.505

⁷¹ Devi Darmawan, dalam "Tinjauan terhadap Pengaturan Politik Uang dalam Peraturan Kepemiluan, *Jurnal Pemilu Demokrasi* Volume 4 Desember 2012, hlm.104

sebab semua partai politik yang lolos menjadi peserta pemilu akan bisa mengajukan calon presiden dan calon wakil presiden. Bahkan, bisa jadi akan masuk juga calon presiden independen.⁷²

Menurut Didik Supriyanto sebagaimana dikutip Ria Casmi Arrsa⁷³ bahwa gagasan Pemilu serentak mampu mengatasi politik dinasti dengan dasar argumentasi *Pertama*, bila pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dilaksanakan bersamaan, setiap orang (termasuk petahana dan kerabatnya) memiliki peluang terbatas untuk mencalonkan diri. Mereka harus memilih salah satu jabatan yang hendak dicapai: anggota legislatif atau jabatan eksekutif. Baik yang terpilih maupun yang tidak berada dalam posisi sama dalam kurun lima tahun ke depan. Bandingkan dengan situasi saat ini. Pada saat pemilu legislatif, setiap orang memburu kursi DPR, DPD, dan DPRD. Selang satu atau dua tahun kemudian, mereka yang sudah mendapat kursi parlemen maupun yang gagal bergerak ke arena eksekutif berebut kursi kepala daerah dalam pilkada. Bagi pemilik kursi parlemen yang gagal bisa kembali menduduki kursinya; sedang yang berhasil akan meninggalkan kursinya untuk orang lain, yang bisa jadi adalah kerabatnya.

Kedua, penggabungan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif memaksa partai-partai politik membangun koalisi sejak dini. Mereka sadar, keterpilihan calon pejabat eksekutif yang mereka usung akan memengaruhi keterpilihan calon-calon anggota legislatif. Hal ini mendorong partai-partai akan membangun koalisi besar sehingga pasca pemilu menghasilkan *blocking politic* di satu pihak, terdapat koalisi besar yang memenangi jabatan eksekutif sekaligus menguasai kursi parlemen; di pihak lain terdapat koalisi gagal meraih jabatan eksekutif yang menjadi kelompok minoritas parlemen sehingga mau tidak mau menjadi oposisi. Dengan demikian melalui gagasan Pemilu serentak diharapkan menjadikan suatu upaya untuk membangun kualitas demokrasi yang terkonsolidasi sehingga secara simultan akan berdampak pada menguatnya sistem Presidensial di Indonesia.

Pemilu serentak dianggap akan mengurangi kelemahan-kelemahan praktek politik yang selama ini terjadi. Ada beberapa peluang dengan dilaksanakannya pemilu serentak antara pilpres dengan pileg, baik bagi pemilih, partai politik, pemerintah, dan bagi penyelenggara pemilu, antara lain:

1. Peluang dan Tantangan bagi Pemilih.

⁷² Sudarto Danusubroto, *Loc. Cit.*

⁷³ Ria Casmi Arrsa”, dalam “Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi”, Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014, hlm.532-533

Peluang. Diyakini oleh para ilmuwan bahwa pemilu serentak akan meningkatkan partisipasi pemilih. Menurut Norris, pemilih dalam pemilihan anggota legislatif lebih rendah jika pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden dilaksanakan secara terpisah⁷⁴. Menurunnya suara dalam pemilihan anggota legislatif karena menganggap bahwa pemilihan presiden lebih penting daripada pemilihan anggota legislatif. Menurunnya jumlah pemilih dalam pileg, menurut Down karena pemilih harus datang ke TPS dua kali yang tentunya akan membutuhkan biaya, termasuk juga biasa untuk mencari informasi mengenai isu dan kandidat dari kedua pemilihan. Adanya biaya yang harus dikeluarkan tersebut mencegah pemilih untuk datang ke TPS, khususnya dalam pileg yang dianggap kurang penting.

Alasan lain bahwa pileg dan pilpres yang terpisah akan menurunkan partisipasi masyarakat dalam pileg karena pilihan-pilihan kebijakan menjadi kabur dan menyulitkan dalam menterjemahkan saran kebijakan ke dalam tindakan kebijakan⁷⁵. Isu yang dilontarkan dalam pileg dan pilpres bisa jadi berbeda meskipun berasal dari partai yang sama, karena masing-masing mengusung figur yang berbeda.

Dalam kasus Indonesia, ada kecenderungan dalam dua kali pemilu, tingkat partisipasi pemilih dalam pemilu kedua cenderung turun. Di Indonesia, pemilu anggota legislatif dilaksanakan terlebih dahulu dari pemilu presiden. Tingkat partisipasi politik dari masyarakat pada pemilu legislatif dalam pemilu 2009 sebesar 71 %, sementara dalam pilpres turun menjadi 60 %. Sedangkan dalam pemilu 2014, partisipasi pemilih dalam pemilu anggota legislatif sebesar 75,11 % sedangkan dalam pemilihan presiden sebesar 70 %. Penurunan tingkat partisipasi pemilih ini akan dihindari apabila dilaksanakan pemilu serentak.

Dengan demikian, pemilu serentak antara pileg dan pilpres akan meningkatkan partisipasi. Argumen pemilu serentak akan meningkatkan partisipasi pemilih, selain alasan efisiensi waktu, tenaga dan biaya dari pemilih yang dikeluarkan untuk datang ke TPS, Riker dan Ordeshook menyatakan bahwa pemilu serentak akan memberikan dorongan psikologis, yaitu mereka menilai bahwa mereka memilih dua pejabat tinggi secara serentak⁷⁶. Dalam pemilu Amerika Serikat, pilpres dan pemilihan Gubernur yang dilaksanakan secara serentak telah meningkatkan partisipasi pemilih.

⁷⁴ Daniel Stockemer dan Patricia Calca, *Presidentialism and Voter Turnout in Legislative Elections*, Jurnal Parliamentary Affairs, 6 November 2012, p. 1-23.

⁷⁵ Seperti dikemukakan Franklin dan Hircey de Mino, seperti dikutip dalam Daniel Stockemer dan Patricia Calca, *Ibid.*

⁷⁶ Seperti dikemukakan Riker dan Ordeshook, seperti dikutip dalam Daniel Stockemer dan Patricia Calca, *Ibid.*

Tantangan. Meskipun pemilu serentak akan meningkatkan partisipasi pemilih dan efisiensi waktu, tenaga dan biaya untuk datang ke TPS, namun pelaksanaan pemilu serentak yang memilih beberapa pejabat politik sekaligus membutuhkan waktu yang lebih banyak dalam bilik suara. Paling tidak terdapat 5 kertas suara yang harus dipilih yaitu pasangan calon presiden dan wakil presiden, anggota DPR RI, anggota DPD RI, anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota. Selain terdapat 5 kertas suara yang harus dipilih, pemilu proporsional yang memilih calon menjadikan kertas suara cukup besar, sehingga waktu yang dibutuhkan untuk membuka dan melipat kembali menjadi lebih banyak.

Selain itu, menurut Anderson⁷⁷, pemilu serentak membawa kesulitan bagi pemilih dalam menentukan pilihannya karena informasi yang diterima menjadi sangat banyak, namun kemampuan untuk mengolah informasi terbatas sehingga pemilih cenderung untuk memilih kandidat nasional dengan isu-isu nasional. Oleh karena itu, perlu upaya sosialisasi dan pendidikan pemilih yang serius dari penyelenggara pemilu untuk meningkatkan kesadaran politik dari pemilih.

2. Peluang dan Tantangan bagi Pemerintah (Presiden dan DPR)

Peluang. Pemilu serentak memberikan peluang bagi terciptanya sistem pemerintahan presidensiil yang lebih kuat dan stabil. Hal ini karena koalisi yang dibentuk dalam mengukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dilakukan lebih awal dan didasarkan kepada visi misi yang sama, tidak semata-mata untuk memenangkan pemilihan. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Karen Cox, bahwa pemilu serentak menguntungkan partai pendukung presiden, dan mengurangi fragmentasi antara legislatif dan eksekutif⁷⁸. Dengan demikian maka koalisi yang dibangun akan menjadi lebih solid. Koalisi yang memperoleh dukungan mayoritas di parlemen dan memenangkan pilpres kemungkinan akan berjuang untuk memenangkan pilkada. Kekuasaan yang sama pada level nasional dan lokal akan memudahkan presiden dalam melakukan koordinasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang berjenjang sehingga pemerintahan juga akan lebih efektif.

Tantangan. Untuk menciptakan koalisi yang solid dan berbasis visi misi, diperlukan penyederhanaan sistem kepartaian. Penyederhanaan sistem kepartaian akan bisa

⁷⁷ 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, seperti dikutip dalam *Pemilu Serentak 2019*, position paper, Tim Peneliti ERI (electoral Research Institute), 2014.

⁷⁸ Karen Cox, "Japan: Adapting to a New Electoral System", dalam *Electoral System design: The New International IDEA Handbook*, International IDEA, 2008, hal. 124.

terwujud apabila diawali dengan perbaikan sistem pemilu. Selain itu, diperlukan sinkronisasi peraturan mengenai pemilu serentak, baik UU tentang partai politik, UU pemilihan umum maupun UU pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

3. Peluang dan Tantangan bagi Partai Politik

Peluang. Dengan pemilu serentak, partai politik bisa melaksanakan fungsi-fungsinya secara lebih efisien. Waktu, tenaga dan biaya yang dibutuhkan oleh partai politik untuk kampanye menjadi lebih efisien karena dilakukan secara bersamaan. Koalisi dalam mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden bisa dilakukan lebih awal. Partai politik, bahkan partai kecil sekalipun mempunyai peluang yang sama dalam mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Pasangan capres dan cawapres yang populer dan bisa diterima oleh partai-partai yang lain merupakan cara untuk mendongkrak suara partai dan memenangkan pemilu.

Tantangan. Partai politik harus mampu menawarkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang populer dan bisa diterima oleh partai-partai yang lain untuk memperoleh dukungan dari koalisi partai yang akan dibentuk. Setiap sistem pemilu membawa konsekuensi bagi partai politik, sehingga pemilu serentak menuntut partai politik menggunakan strategi yang berbeda dalam memenangkan pemilu. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Sartori, bahwa perubahan sistem pemilu akan membawa perubahan cara berkompetisi dan mempengaruhi karakter kompetitif dari partai politik⁷⁹. Apalagi dalam pemilu serentak terdapat *cottail effect*. Apabila partai termasuk dalam gerbong calon Presiden yang memperoleh dukungan mayoritas dari masyarakat akan mendapatkan keuntungan dalam pemilihan anggota legislatif, namun sebaliknya, bila kandidat presiden yang diusung kurang populer di masyarakat akan berdampak pada kurangnya simpatisan partai.

4. Peluang dan Tantangan Bagi Penyelenggara Pemilu

Peluang. Penyelenggara pemilu merupakan lembaga yang bertanggungjawab atas suksesnya penyelenggaraan pemilihan umum. Dalam konteks Indonesia, penyelenggara pemilu meliputi KPU dan Bawaslu yang dalam pelaksanaan tugasnya secara etis dikontrol oleh Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). KPU bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemilu mulai dari pendataan pemilih, menerima dan memvalidasi

⁷⁹ Giovanni Sartori, "The Party Effect of Electoral Systems", dalam *A Journal of Democracy Book*, Larry Diamond dan Richard Gunther (edited), *Political Parties and Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 2000, hal. 101.

nominasi kontestan pemilu baik partai politik maupun kandidat, melaksanakan pemilu, perhitungan suara dan rekapitulasi suara. Sementara Bawaslu bertugas mengawasi pelaksanaan pemilu agar sesuai dengan asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Dalam pelaksanaan peran dan fungsi tersebut tentunya terkait banyak aspek teknis pemilu dan manajemen pemilu yang harus dilakukan. Sistem pemilu yang berbeda membutuhkan pengaturan dan persiapan serta manajemen pemilu yang berbeda. Peluang terbesar dari penyelenggara pemilu dengan dilaksanakannya pemilu serentak adalah efisiensi anggaran pemilu, karena pemilu tidak lagi dilaksanakan berkali-kali.

Tantangan. Perubahan sistem pemilu dari pemilu bertahap menjadi pemilu serentak membawa konsekuensi teknis penyelenggaraan pemilu yang cukup besar. Pelaksanaan pemilu serentak membutuhkan kapabilitas dan profesionalitas penyelenggara pemilu yang baik. Meskipun pemilu serentak rentang waktu pelaksanaan pemilu menjadi lebih pendek dan penggunaan anggaran lebih efisien, namun persiapan penyelenggaraan pemilu membutuhkan waktu yang cukup panjang. Aspek teknis penyelenggaraan pemilu menjadi lebih rumit. Logistik pemilu menjadi lebih banyak, sehingga harus dipersiapkan secara matang agar pelaksanaan pemilu tidak mengalami hambatan. Masalah kapabilitas penyelenggara pemilu ini sangat penting untuk suksesnya pemilu serentak. Karena seperti dikemukakan oleh Cox, apabila terdapat permasalahan kapabilitas dalam menangani logistik, pemilu legislatif dan pemilu presiden secara terpisah merupakan pilihan⁸⁰.

Pemilu serentak juga membutuhkan kertas suara yang lebih banyak, serta waktu yang dibutuhkan pemilih di dalam bilik suara menjadi lebih banyak. Oleh karena itu penyelenggara pemilu dituntut untuk bisa mendesain surat suara yang lebih sederhana. Selain itu, sosialisasi kepada pemilih harus dilaksanakan secara lebih luas baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya agar tetap tercipta pemilu yang berkualitas pula.

Beberapa tantangan lain dalam penyelenggaraan pemilu serentak terkait dengan penyederhanaan dalam penyelenggaraan pemilu adalah perubahan sistem pemilu yang berbasis pada pilihan partai (sistem proporsional daftar tertutup) dan penyederhanaan sistem kepartaian, serta penataan kembali daerah pemilihan. Aspek sinkronisasi Undang-Undang, terutama UU Pemilihan Presiden, UU Pemilu dan UU Partai politik, juga menjadi sangat penting bagi penyelenggara pemilu. Semua kebijakan yang mendukung penyelenggaraan pemilu serentak akan terwujud apabila penyelenggara pemilu menjalin kerjasama yang baik dengan DPR dan Pemerintah.

⁸⁰ Karen Cox, Japan:...*Op.Cit.*

Apabila dibuat tabel peluang dan tantangan dapat digambarkan seperti di bawah ini:

Tabel 2. Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak Perspektif Politik

Aktor	Peluang	Tantangan
Pemerintah (DPR dan Eksekutif)	<ul style="list-style-type: none"> - Sistem Pemerintahan Presidensiil lebih kuat -Presiden dan DPR bisa seiring, Presiden didukung kekuatan mayoritas di DPR -Koalisi yang dibentuk akan lebih solid -Meminimalisir politik dagang sapi antara legislatif dan eksekutif 	<ul style="list-style-type: none"> -Perlu penyederhanaan sistem kepartaian -Perlu penyederhanaan sistem pemilu -Koalisi berbasis kebijakan
Masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> -Partisipasi masyarakat akan meningkat karena secara psikologis masyarakat memilih beberapa pejabat politik -Waktu, tenaga dan biaya dari pemilih lebih hemat karena hanya datang sekali ke TPS 	<ul style="list-style-type: none"> - Masyarakat sulit untuk menentukan pilihan karena banyaknya calon -Waktu yang digunakan di TPS lebih lama karena Surat suara menjadi lebih rumit -Perlu meningkatkan kesadaran pemilih
Partai Politik	<ul style="list-style-type: none"> -Waktu, tenaga dan biaya dari partai politik lebih efisien -Pembentukan koalisi pendukung Presiden bisa dilakukan lebih awal -Partai besar maupun kecil mempunyai peluang yang sama untuk memenangkan pilpres 	<ul style="list-style-type: none"> -Adanya coattail effect -Partai diharuskan menawarkan calon Presiden yang bisaditerima oleh partai lain dan populer di mata masyarakat

Penyelenggara pemilu	Efisiensi waktu, tenaga dan biaya yang dibutuhkan	<ul style="list-style-type: none"> -perlu manajemen pemilu yang lebih cermat -perlu desain surat suara yang lebih sederhana -perlu penyederhanaan sistem pemilu -Waktu yang dibutuhkan dalam perhitungan suara lebih lama -UU Pemilu yang belum sinkron satu sama lain -Perlu penambahan TPS -sosialisasi kepada pemilih
----------------------	---	---

Sedikitnya berdasarkan hasil kajian Partnership⁸¹ ada tiga keuntungan Pemilu Serentak. Pertama, efektivitas pemerintahan. Dalam sistem presidensial terdapat pemilu legislatif sebagai basis legitimasi anggota legislatif dan pemilu eksekutif untuk memilih presiden. Kondisi ini seringkali menimbulkan *divided government* (pemerintahan yang terbelah) karena partai atau koalisi partai pemilik kursi terbanyak seringkali berbeda dengan partai pemenang pemilihan presiden. Pemilihan presiden/ kepala daerah yang berbarengan dengan pemilihan anggota DPR/D akan menciptakan *coattail effect* (mengikuti jejak). Presiden/kepala daerah terpilih juga diikuti dengan keterpilihan partai politiknya di DPR/D sehingga melahirkan konsolidasi yang kuat. Kedua, efisiensi penyelenggaraan. Beban KPU dalam menyelenggarakan Pemilu Legislatif tidak seimbang dengan Pemilu Presiden, namun biaya yang dikeluarkan relatif sama besar. Contohnya pada 2009, KPU harus berurusan dengan 11.125 calon anggota DPR, sedangkan dalam pemilihan presiden (Pilpres) hanya dengan 3 kandidat capres. Belum lagi format yang ada sekarang memungkinkan penyelenggaraan Pilpres dan Pilkada dilaksanakan dalam 2 putaran. Hal ini menambah biaya yang harus ditanggung negara dan rakyat semakin membengkak. Biaya terbesar pemilu adalah honor petugas (KPPS, PPS, PPK) yang mencapai 65% dari total anggaran setiap pemilu. Dengan adanya pelaksanaan Pemilu serentak akan meminimalisasi pengeluaran tersebut, karena hanya dilakukan dua kali selama lima tahun. *Ketiga*, meningkatkan kedaulatan pemilih. Jeda waktu 2,5 tahun antara Pemilu Nasional dan Pemilu daerah memberikan waktu bagi pemilih untuk mengevaluasi kinerja pemerintah. Pemilih bisa memberikan “hukuman” dengan cara tidak memilih partai jika kinerjanya tidak bagus.

Dengan jeda yang relatif singkat, partai dituntut bekerja dengan sungguh-sungguh agar dipilih kembali, ini sekaligus menjadi ‘kontrol politik’ bagi partai untuk serius bekerja

Pengamat politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) ⁸² Siti Zuhro mendukung realisasi wacana pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Pemilu Legislatif 2014 secara serentak. Siti menganggap cara tersebut dapat memberikan dampak positif. Manfaat utama dari pelaksanaan pemilu secara serentak itu adalah efisiensi dan efektivitas dalam hal waktu dan dana. Pemilihan secara serentak juga dapat mengurangi kemungkinan tingginya angka golput di masyarakat karena kebosanan menghadapi proses pemilihan berkali-kali. Selain itu, cara tersebut dianggap dapat meminimalisasi politik transaksional dan politik uang yang seringkali terjadi pada saat pemilu. Pemilu secara serentak dapat menekan kecenderungan oportunitis dari para politikus dengan mempersempit peluang untuk berpindah dari satu partai ke partai lain.

Hal tersebut senada disampaikan beberapa Keuntungan pemilu serentak antara pemilu eksekutif dan legislatif , jika dua pemilu diselenggarakan serentak akan merubah konstelasi politik yang tentunya akan menguntungkan masyarakat, aparat pemerintah dan partai politik. Keuntungannya antara lain: ⁸³

1. Pemilih tidak usah bolak balik ke TPS
2. Meminimalisasi konflik
3. Biaya penyelenggaraan pemilu bisa dihemat
4. Fungsi dari eksekutif dan legislatif bisa lebih mudah dievaluasi
5. rakyat bisa mendesain sendiri checks and balances antara eksekutif dan legislatif di TPS
6. jika pemilu dilakukan serentak maka hanya akan menciptakan uu satu tidak ada uu pemilu eksekutif dan uu pemilu legislatif maupun uu pilkada
7. akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi gesekan horizontal dalam masyarakat
8. KPU memiliki kesempatan untuk melakukan konsolidasi
9. Kpu bisa menyelesaikan permasalahan seperti sekarang ini masalah DPT sampai caleg bermasalah
10. Akan terwujud kelembagaan eksekutif dan legislatif yang kuat hasil pilihan rakyat
11. Partai politik tidak usah menunggu hasil pemilu legislatif untuk mengusulkan calon presiden

⁸² <http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/12/08/11/m8lnvn-ini-keuntungan-pilpres-dan-pemilu-legislatif-digelar-serentak>, diakses pada tanggal 26 April 2015

⁸³ <https://diyahpradita.wordpress.com/ppkn/keuntungan-dan-kelemahan-jika-pemilu-legislatif-eksekutif-dilaksanakan-secara-serentak/>, diakses 25 April 2015

12. Mempermudah rakyat mengenal calon dan mekanisme ini diharapkan dapat meningkatkan produktivitas kerja
13. Mengurangi angka golput karena pemilu dilaksanakan serentak

Adapun kelemahan jika dilaksanakan pemilu serentak antara pemilu legislatif dan eksekutif akan mempengaruhi konstelasi politik berubah yang akan merugikan masyarakat, partai politik dan aparat pemerintah adalah:

1. Membutuhkan waktu yang lama dan tenaga yang banyak untuk melakukan penghitungan suara
2. terlalu banyak kartu suara yang dipilih, akan dikhawatirkan kebingungan terutama lansia
3. dikhawatirkan terjadi kartu suara tertukar dengan dapil lain
4. membutuhkan banyak aparat untuk meminimalisasi konflik

D. Desain Pemilu Serentak 2019 Dalam Perspektif hukum dan Politik

Secara prinsip terkait dengan idealnya sistem pemilu adalah dengan berpedoman pada tujuan penyelenggaraan pemilu, yaitu : (1) memungkinkan peralihan kepemimpinan secara tertib dan damai; (2) pergantian pejabat sebagai representasi rakyat; (3) melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan (4) melaksanakan prinsip hak asasi warga negara. Tujuan pemilu di atas mengindikasikan secara obyektif terhadap pelaksanaan pemilu secara serentak dengan berbagai pertimbangan yang konkret. Yaitu melaksanakan amanat UUD 1945 dalam proses peralihan kepemimpinan secara tertib dan damai sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Ketentuan perundang-undangan telah memberikan penjelasan secara teknis tentang kepemiluan pemilu serentak memaksa pemerintah untuk mengamandemen perundang-undangan dalam perspektif efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraannya.⁸⁴

Apabila dikaji menurut teori SWOT, maka dapat digambarkan keadaan di Indonesia seperti di tabel 3 berikut ini:

⁸⁴ Hayat, *Korelasi Pemilu Serentak Dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensiil*, jurnal konstitusi volume 11 nomor 3 September 2014, hlm. 478

Tabel 3. Kekuatan, Kelemahan, Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak

KEKUATAN	PELUANG
<ul style="list-style-type: none"> • Pengalaman berdemokrasi • Terdapat institusi pemilu (KPU dan Bawaslu) yang independent • Terdapat institusi penanganan konflik (DKPP, MK) • Komitmen untuk menyelenggarakan pemilu yang lebih baik • Komitmen untuk menciptakan pemerintahan yang lebih kuat 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistem Pemerintahan Presidensiil lebih kuat • Presiden dan DPR bisa seiring, Presiden didukung kekuatan mayoritas di DPR • Koalisi yang dibentuk akan lebih solid • Meminimalisir politik dagang sapi antara legislatif dan eksekutif • Partisipasi masyarakat akan meningkat • Efisiensi waktu, tenaga dan biaya bagi pemilih • Efisiensi penyelenggaraan pemilu
KELEMAHAN	TANTANGAN
<ul style="list-style-type: none"> • Adanya konflik elite • Adanya konflik antar partai politik/antar kandidat • Konflik dalam masyarakat • Sistem multi partai/ kecenderungan muncul banyak partai • Sistem pemilu proporsional daftar terbuka yang rumit • UU pemilu yang belum sinkron satu sama lain 	<ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat sulit untuk menentukan pilihan karena banyaknya calon • Waktu yang digunakan di TPS lebih lama karena Surat suara menjadi lebih rumit • Waktu yang dibutuhkan dalam perhitungan suara lebih lama

Berdasarkan analisis SWOT di atas, dapat dianalisa strategi untuk mendesain pemilu serentak yang baru pertama kalinya akan dilaksanakan di Indonesia tahun 2019 sebagai berikut:

Tabel 4. Strategi Desain Pemilu Serentak

Kekuatan	Kelemahan
<ul style="list-style-type: none"> • Pengalaman berdemokrasi • Terdapat institusi pemilu (KPU dan Bawaslu) yang independent • Terdapat institusi penanganan konflik (DKPP, MK) • Komitmen untuk menyelenggarakan pemilu yang lebih baik • Komitmen untuk menciptakan pemerintahan yang lebih kuat 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistem multi partai/ kecenderungan muncul banyak partai • Sistem pemilu proporsional daftar terbuka yang rumit • UU pemilu yang belum sinkron satu sama lain

<p style="text-align: center;">Peluang</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistem Pemerintahan Presidensiil lebih kuat • Presiden dan DPR bisa seiring, Presiden didukung kekuatan mayoritas di DPR • Koalisi yang dibentuk akan lebih solid • Meminimalisir politik dagang sapi antara legislatif dan eksekutif • Partisipasi masyarakat akan meningkat • Efisiensi waktu, tenaga dan biaya bagi pemilih • Efisiensi penyelenggaraan pemilu 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyiapan kelembagaan penyelenggara pemilu • Peningkatkan koordinasi vertikal and horisontal dalam penyelenggaraan pemilu • Peningkatan partisipasi masyarakat • Peningkatan Sosialisasi pemilu serentak kepada masyarakat • Penyusunan dan sinkronisasi UU pemilu 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyederhanaan sistem kepartaian • Penyederhanaan sistem pemilu • Penyusunan dan sinkronisasi UU pemilu
<p style="text-align: center;">Tantangan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Masyarakat sulit untuk menentukan pilihan karena banyaknya calon • Waktu yang digunakan di TPS lebih lama karena Surat suara menjadi lebih rumit • Waktu yang dibutuhkan dalam perhitungan suara lebih lama • Adanya konflik elite • Adanya konflik antar partai politik/antar kandidat • Konflik dalam masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyiapan perangkat untuk meminimalisir dan mengatasi konflik • Penyederhanaan surat suara • Penyederhanaan sistem pemilu • Peningkatan kesadaran politik aktor politik dan masyarakat 	<ul style="list-style-type: none"> • Penyederhanaan sistem pemilu • Penyederhanaan surat suara • Penyusunan dan sinkronisasi UU pemilu

Dari tabel tersebut, terdapat beberapa hal yang harus dipersiapkan dalam penyelenggaraan pemilu serentak yaitu:

1. Penyiapan kelembagaan pemilu

Penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019 membutuhkan persiapan yang matang. Penyiapan ini mulai dari perangkat Undang-Undang yang digunakan dalam pemilu serentak baik UU mengenai pemilu maupun partai politik, penyiapan sumber daya

manusia, penyiapan pendanaan, sampai dengan penyiapan perencanaan dalam tahapan pelaksanaan pemilu serentak. Dalam Undang-Undang pemilu biasanya sudah mengatur mengenai panjadwalan pemilu, syarat kepesertaan pemilu, besaran daerah pemilihan, metode pemberian suara, *electoral treshold*, cara perhitungan kursi, sampai dengan penetapan calon terpilih.

Pemilihan umum serentak tentunya membutuhkan persiapan yang lebih matang. Sebagaimana dikemukakan oleh Ketua KPU, dalam pemilu KPU menggerakkan 4.5 juta pasukan petugas pemilu sampai ke TPS-TPS, selain menggerakkan para pemilih yang jumlahnya lebih dari 130 juta. Hal tersebut tentunya merupakan pekerjaan besar yang harus dipersiapkan sejak dini. Apalagi dalam setiap 5 tahunan, penyelenggara pemilu juga mengalami pergantian, baik di tingkat pusat maupun di daerah. Penyelenggara pemilu yang baru harus segera melakukan konsolidasi and koordinasi baik secara vertikal and horisontal untuk mempersiapkan pemilu yang berkualitas.

Menurut JPPR, ada 5 indikator kualitas pemilu yaitu netralitas penyelenggara pemilu, netralitas birokrasi, partisipasi pemilih yang tinggi yang disertai kesadaran, kejujuran and tanggungjawab, and peserta pemilu melakukan proses penjaringan bakal calon secara demokratis and transparan, serta terpilihnya anggota legislatif and eksekutif yang mempunyai legitimasi yang kuat and berkualitas. Selanjutnya menurut ketua KPU, untuk mencapai pemilu yang berkualitas bukan hanya dari indikator netralitas penyelenggara pemilu, namun juga disertai dengan profesionalitas penyelenggara. Profesionalitas penyelenggaran bukan hanya netral, namun juga mempunyai kapasitas dan kapabilitas dalam menyelenggarakan pemilu yang cukup kompleks. Bagaimana menyusul tahapan dan antisipasi terhadap setiap tahapan pemilu, pendaftaran pemilih yang berbasis atas penggunaan hak politik warganegara, mobilisasi pemilih, perhitungan suara sampai dengan menentukan kandidat terpilih.

Penyiapan kelembagaan pemilu ini bukan hanya KPU dan jajarannya sampai tingkat terbawah, namun juga Bawaslu, DKPP, kepolisian, kejaksaan, MK yang merupakan lembaga-lembaga penyelenggara pemilu maupun lembaga yang bertugas untuk menyelesaikan sengketa dan mengadili konflik yang muncul dalam pemilu.

Pemilu merupakan kegiatan rutin lima tahunan, namun dinamika dalam setiap pemilu sangat beragam yang membutuhkan antisipasi dari penyelenggara pemilu. Apalagi Indonesia merupakan negara yang sangat heterogen baik dari segi budaya, bahasa, and kondisi demografi dan geografis yang harus diperhatikan dalam setiap pelaksanaan pemilu. Sebagaimana dikemukakan oleh Ketua KPU Husni Kamil Manik: “Dalam

mengelola tahapan Pemilu, kita tidak hanya mempertimbangkan aspek-aspek teknis saja, tetapi aspek politis juga tidak dapat dikesampingkan.” Oleh karena itu, sebagaimana dikemukakan oleh ketua KPU, penyelenggara pemilu perlu menerapkan *entrepreneur government* sehingga bias melakukan inovasi-inovasi dalam penyelenggaraan pemilu yang dilakukan secara jujur, dan penyelenggara pemilu yang akuntabel.

Persiapan dalam pelaksanaan pemilu serentak juga harus dilakukan oleh DPR and Pemerintah sebagai lembaga pembuat undang-undang. Dalam pembuatan Undang-Undang yang mengatur pemilu serentak harus dilandasi dengan semangat kenegarawanan sehingga produk undang-undang yang dihasilkan bertujuan untuk kepentingan bangsa dan negara, bukan kepentingan partai politik ataupun golongan. Karena kalau produk UU yang dihasilkan kemudian dijudicial review ke MK akan mengganggu dan memperlambat persiapan penyelenggaraan pemilu serentak.

2. Penyusunan dan sinkronisasi UU pemilu

Aturan mengenai penyelenggaraan pemilu di Indonesia berganti setiap 5 tahun, baik aturan mengenai partai politik maupun pemilihan umumnya. Dengan pemilihan umum serentak yang akan dilaksanakan tahun 2019 sesuai dengan keputusan MK, maka aturan main berupa seperangkat peraturan perundangan yang mendukung pelaksanaan pemilihan umum serentak tersebut harus segera dibuat, terutama terkait dengan Undang-Undang mengenai Pemilihan Umum dan Undang-Undang mengenai partai politik. Dengan adanya pemilu serentak antara pemilu legislatif dan pemilihan presiden, maka UU no 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden and UU no 8 tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif harus segera diganti ataupun dikodifikasi.

Berdasarkan pengalaman dalam beberapa kali pemilihan umum, kesiapan Undang-Undang ini sangat penting karena akan mempengaruhi kesiapan dari lembaga penyelenggara pemilu maupun aktor-aktor yang terlibat dalam pemilu serentak. Secara ideal, Undang-Undang pemilu serentak diberlakukan 2,5 tahun atau 30 bulan sebelum pelaksanaan pemilu, ataupun minimal 2 tahun sebelum pelaksanaan pemilu. Apabila pemilu serentak dilaksanakan pada pertengahan tahun 2019, maka idealnya perangkat Undang-Undang mengenai pelaksanaan pemilu serentak tersebut sudah disahkan pada awal tahun 2017. Oleh karena itu, UU tentang pemilu serentak harus masuk dalam prolegnas 2016 dan maksimal pada awal tahun 2017 sudah disahkan.

Untuk itu, menurut Didik Supriyanto, ada 3 langkah penting yang harus dilakukan yaitu *pertama*, pemerintah harus segera menyiapkan naskah akademik terkait

UU pemilu serentak, *kedua*; tim penyusun draft akademik and Rancangan UU Pemilu harus melakukan evaluasi penyelenggaraan pemilu sebelumnya secara komprehensif; dan *ketiga*; perlu adanya sistematika yang logis and sistematis mengenai RUU pemilu ⁸⁵

Penyusunan dan sinkronisasi Undang-Undang mengenai pemilu serentak dilakukan untuk menjaga kualitas pemilu. Naskah akademik harus segera disusun yang berbasis pada upaya-upaya untuk mewujudkan pemilu yang lebih baik, dengan mengevaluasi penyelenggaraan pemilu sebelumnya, karena pada prinsipnya, keputusan MK dengan pemilu serentak adalah untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih kuat, mempunyai legitimasi yang kuat dan melalui proses demokrasi yang lebih efisien.

Dari hasil kajian yang terdapat dalam naskah akademik disusun draft RUU mengenai pemilu serentak, baik yang mengatur mengenai peserta pemilu, proses pemilu, hasil pemilu serta upaya-upaya untuk mencegah lemahnya legitimasi hasil pemilu. Permasalahan yang muncul dalam pemilu sebelumnya seperti masalah pendanaan pemilu yang sangat besar, kecurangan dalam pemilu maupun konflik yang muncul karena sengketa pemilu perlu diantisipasi dalam Undang-Undang mengenai pemilu serentak.

3. Penyederhanaan sistem pemilu

Evaluasi terhadap penyelenggaraan pemilu mutlak dilakukan untuk membangun sistem pemilu dan penyelenggaraan pemilu yang lebih baik. Dari pengalaman pemilu 2014 misalnya, sistem pemilu proporsional daftar terbuka mengakibatkan tebalnya surat suara dan menyulitkan dalam teknis pencoblosan, sehingga setiap orang membutuhkan waktu yang lebih banyak di TPS. Apabila pemilu dilaksanakan secara serentak, maka jelas akan semakin rumit dalam pelaksanaannya. Hal ini perlu diantisipasi, antara lain *pertama*; tetap menggunakan sistem proporsional daftar terbuka dan untuk mengatasinya dilakukan dengan memperkecil daerah-daerah pemilihan. Upaya memperkecil dapil ini membawa konsekuensi pada semakin banyaknya personel penyelenggara pemilu yang harus dipersiapkan. Penambahan personel berarti juga penambahan biaya.

Kedua; menggunakan sistem pemilu proporsional daftar tertutup. Hal ini akan memudahkan teknis pemilihan di TPS. Apabila pilihan ini dilakukan, maka partai politik harus mempunyai mekanisme yang baik and transparan dalam proses rekrutmen politiknya, sehingga pemilih tidak seperti membeli kucing dalam karung. Pilihan kedua ini juga akan memperkuat pengkaderan dalam partai politik, and meminimalisir politisi karbitan yang

⁸⁵ Kompas, 28 Oktober 2015

sekedar mempunyai modal pendanaan yang cukup besar. Namun yang harus diwaspadai adalah semakin menguatnya oligarki partai.

Ketiga; pemilihan umum serentak dilakukan melalui *e-voting*. Menurut kajian dari BPPT, *e-voting* akan memangkas biaya pemilu sampai dengan 50 %⁸⁶ Hal ini tentunya selaras dengan salah satu tujuan pemilu serentak untuk efisiensi dalam penyelenggaraan pemilu. Apabila pilihan ini dilakukan, tentunya harus dimulai dari perangkat undang-undang pemilu yang mengatur teknis pelaksanaan *e-voting* ini. Sebagai suatu mekanisme pemilihan yang baru, maka *e-voting* akan membutuhkan persiapan yang berbeda, baik bagi penyelenggara pemilu maupun pemilih.

Pada prinsipnya, perlu diciptakan sistem pemilu yang representatif and meminimalkan permasalahan-permasalahan dalam proses politik. Dari pengalaman pemilu di Amerika Serikat misalnya, panjangnya surat suara mempengaruhi keengganan pemilu untuk berpartisipasi dalam pemilu⁸⁷

Dilihat dari sistem pemilihan presidennya, terdapat 3 jenis pemilihan presiden yaitu *pertama*; sistem pluralitas yaitu sistem pemilihan yang didasarkan pada suara terbanyak sehingga tidak terdapat pemilihan putaran kedua. *Kedua*; sistem mayoritas, yaitu presiden terpilih apabila memperoleh suara mayoritas 50%+1, sehingga apabila belum memenuhi akan dilaksanakan putaran kedua. *Ketiga*, sistem *runoff with a reduced threshold*, yaitu presiden terpilih apabila memenuhi prosentase tertentu, misalnya 45 % atau 40 % dengan selisih minimal 10 % dengan kandidat kedua⁸⁸

Selama ini kita menggunakan sistem mayoritas, agar legitimasi dari pemerintahan yang terbentuk cukup kuat. Namun dalam kenyataannya, perolehan suara mayoritas dari presiden tidak sesuai dengan perolehan suara partai pendukung di lembaga perwakilan. Pada masa SBY misalnya, SBY memperoleh dukungan suara 60,62 % sedangkan partai pengusung SBY yaitu Partai Demokrat, PKPI and PBB hanya memperoleh suara 11,33 % di DPR. Meskipun dukungan kepada Presiden dari rakyat cukup besar, namun apabila tidak memperoleh dukungan yang cukup besar dari lembaga perwakilan akan menyulitkan penyelenggaraan pemerintahan.

⁸⁶ Buletin Bawaslu no 11, Nopember 2014

⁸⁷ Richard S. Katz and William Crotty, *Handbook Partai Politik* (terjemahan), Nusamedia, Bandung, 2014, hlm.534

⁸⁸ J. Mark Payne, et all: "Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America", (The Inter-American Development Bank and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, The John Hopkins University Press, Washington D.C 2002, hlm. 67-81

4. Penyederhanaan sistem kepartaian

Aspek lain yang terkait dengan sistem pemilu adalah sistem kepartaian. Sampai saat ini tidak ada pembatasan jumlah partai politik. Dalam sistem pemilu proporsional, ada kecenderungan munculnya partai-partai baru apabila terjadi konflik dalam tubuh partai. Sistem pemerintahan presidensiil yang berdasar pada sistem pemilu proporsional ini cukup problematik karena bisa menghasilkan pemerintahan yang rapuh karena tidak memperoleh dukungan mayoritas di parlemen. Semakin banyak partai politik, maka semakin kecil bagi partai untuk memperoleh suara mayoritas.

Dalam pemilu serentak, kemungkinan untuk terciptanya dukungan politik kepada presiden dan sekaligus dukungan lembaga perwakilan kepada presiden akan menguat. Pemilu serentak memaksa partai politik untuk berkoalisi sebelum pemilihan. Secara teoritis, perolehan suara calon presiden biasanya diikuti pula dengan perolehan suara partai yang selaras, yang disebut dengan *coattails effect*. Pemilih pendukung presiden cenderung menjadi pemilih calon anggota legislatif dari partai yang sama dengan calon presiden.

Apabila pemilu serentak dilaksanakan, maka dari 3 sistem pemilihan presiden akan lebih baik apabila tidak menggunakan dua putaran, sehingga pemilu benar-benar serentak dalam satu hari pemilihan. Pilihan yang dilakukan adalah dengan memilih sistem pluralitas ataupun *runoff with a reduced treshold*, dengan menentukan *electoral treshold* dalam pemilihan presiden. Pilihan terhadap sistem pemilihan presiden ini secara teoritis akan mempengaruhi penyederhanaan partai politik.

Dari kajian yang dilakukan oleh Mark Payne dkk di beberapa negara di Amerika Latin menunjukkan bahwa sistem pemilu pluralitas menghasilkan sistem kepartaian 2,67 atau 3 partai politik, sistem mayoritas menghasilkan sistem kepartaian 4 partai dan sistem treshold menghasilkan 3,19 atau 3 partai. Adanya *cottails effect* and pilihan sistem pemilu presiden akan bisa menyederhanakan sistem kepartaian. Dengan pemilu serentak, koalisi yang dibangun oleh partai-partai politik juga lebih matang. Dalam pemilu sebelumnya, koalisi dibangun setelah pemilihan anggota legislatif dengan mempertimbangkan perolehan kursi. Koalisi yang dibangunpun akan mengalami perubahan dalam pemilihan presiden tahap kedua, sehingga koalisi yang dibangun lebih rapuh, sementara dalam pemilu serentak koalisi yang dibangun akan lebih kuat.

5. Penyiapan perangkat untuk meminimalisir dan mengatasi konflik/sengketa pemilu

Pemilu yang demokratis membutuhkan kedewasaan baik para aktor politik

maupun masyarakat. Pemilu juga mensyaratkan pelaksanaannya yang jujur and adil sehingga bisa diterima oleh semua pihak. Namun demikian, potensi untuk terjadinya sengketa pemilu cukup besar. Dari data yang masuk di MK misalnya, pada pemilu 2009 terdapat 628 kasus yang diajukan oleh 38 partai politik, and pada pemilu 2014 terdapat kenaikan kasus yaitu 702 yang diajukan oleh 15 partai politik. Dengan pemilu serentak, kemungkinan kasus yang akan diajukan ke MK lebih besar. Tentunya hal ini harus diantisipasi mulai sekarang. Apalagi MK selama ini berdasarkan ketentuan Undang-Undang hanya mempunyai waktu maksimal 14 hari dalam pemutus perkara sengketa pemilu.

Potensi sengketa pemilu bisa terjadi terkait dengan kebijakan penyelenggara pemilu, Daftar Pemilih, proses ataupun tahapan pemilu maupun sengketa hasil pemilu. Saat ini terdapat beberapa lembaga yang menangani permasalahan sengketa dan pelanggaran dalam pemilu yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) yang menyelesaikan pelanggaran kode etik; Komisi Pemilihan Umum (KPU) menangani pelanggaran administrasi pemilu; Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) menangani sengketa pemilu; Kepolisian, Kejaksaan and diputus di pengadilan terkait dengan pidana pemilu; PTUN menangani sengketa tata usaha negara pemilu; dan Mahkamah Agung yang menangani sengketa hasil pilkada and Mahkamah Konstitusi (MK) yang menangani sengketa hasil pemilu.

Dalam pelaksanaan tugas dari berbagai lembaga tersebut harus didukung dengan peraturan perundangan yang jelas. Peraturan prundangan yang mengatur pemilu serentak semestinya juga memberikan ketentuan yang tegas sehingga lebih memudahkan dalam penyelesaian sengketa yang muncul.

6. Peningkatan kesadaran politik aktor politik dan masyarakat

Syarat terwujudnya demokrasi yang terkonsolidasi adalah adanya aturan main yang jelas, dan aktor-aktor politik yang tunduk pada aturan main tersebut. Permasalahan yang muncul dalam pemilu 2014 antara lain adalah maraknya politik uang, kecurangan pemilu, jual beli suara maupun pelanggaran-pelanggaran administratif maupun aturan pemilu. Untuk meningkatkan kualitas berdemokrasi dalam pemilu serentak, maka diperlukan komitmen dari aktor-aktor politik untuk berpegang pada aturan main dan melaksanakan pemilu dengan jujur. Untuk mewujudkan hal ini tentunya diperlukan perangkat hukum yang komprehensif and tegas sehingga aktor-aktor politik tidak mencari celah menggunakan kelemahan-kelemahan dalam aturan perundangan.

Di sisi yang lain, sistem pemilu serentak juga akan membawa perubahan dalam

teknis pemilu sehingga perubahan tersebut harus disosialisasikan kepada masyarakat. Sosialisasi ini tidak hanya dilakukan oleh KPU/KPUD, namun juga oleh partai politik, dan juga jajaran pemerintahan.

Di Indonesia, tingkat partisipasi politik memang masih tinggi. Bahkan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh LIPI, tidak ada perbedaan tingkat partisipasi antara yang berpendidikan tinggi/rendah, masyarakat desa/kota, juga tidak terdapat perbedaan antara yang status sosial ekonomi tinggi/rendah. Namun tingkat partisipasi politik yang terjadi masih cenderung dalam kategori partisipasi yang dimobilisasi. Namun dalam kalangan masyarakat kota dan terpelajar, ada kecenderungan semakin tingginya angka golput. Secara teoritis dan pengalaman dari beberapa negara, pemilihan umum serentak mampu meningkatkan tingkat partisipasi masyarakat karena figur dalam pemilihan presiden cukup menarik.

Partisipasi yang dilakukan perlu disertai dengan upaya peningkatan kesadaran politik di masyarakat, sehingga masyarakat tidak mudah untuk tergoda politik uang dan mampu memilih kandidat yang berkualitas. Pemilu diharapkan bukan hanya menghasilkan kandidat yang populer, namun juga mempunyai kapasitas dan kapabilitas yang memadai sebagai pemimpin.

Untuk mencari model atau desain pemilu serentak memang tidak mudah. Karena harus dilakukan serangkaian analisa seperti tabel di atas dan perlu juga dilakukan studi banding terhadap pelaksanaan pemilu serentak di berbagai negara yang telah berhasil melaksanakannya. Berikut ini beberapa alternatif desain pemilu serentak yang diolah dari berbagai sumber ;

1. Apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pileg. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan *draft* perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa “...yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu.” Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu “... Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota.”

(vide *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum* (2010), halaman 602 yang mengutip Risalah Komisi A ke-2 Sidang Majelis pada Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 5 November 2001). 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*".⁸⁹ Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pileg 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. Maksud penyusun perubahan UUD 1945 dalam rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 pada kenyataannya adalah agar pelaksanaan pemilihan umum diselenggarakan secara bersamaan antara Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan) dan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres). 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 me sebelum 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 pemilihan umum

⁸⁹ *Ibid.*, hlm.82

2. Konsep yang ditawarkan oleh Ramlan Surbakti⁹⁰ terhadap sistem pemilu serentak dengan sistem pluralisme moderat (multipartai sederhana) dapat dijadikan sumber dalam menciptakan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pemilu, yaitu pemisahan penyelenggaraan pemilu antara pemilu daerah dan pemilu nasional. Hal ini dapat mengatasi problematika yang muncul dari pencalonan antara lain: (1) menciptakan konsentrasi penuh bagi pengurus parpol dalam melakukan perekrutan calon; (2) meminimalisir adanya konflik internal; dan (3) durasi pemilu dapat ditekan dengan 2-3 tahun sekali. Konsep akan menciptakan efisiensi penyelenggaraan pemilu. Jika pelaksanaan pemilu dilakukan dalam jangka waktu 2-3 tahun akan memberikan efek positif bagi partai politik dalam keseriusan terhadap kaderisasi. Partai politik dituntut untuk memberikan pemahaman kepada para kader tentang substansi partai politik dan tujuan mulia dalam pertarungan pemilu. Ketersediaan calon juga dituntut untuk secara kualitas dan kompetensi dapat diatasi bagi yang ingin maju menjadi calon. Hal ini sebagai bentuk peningkatan kualitas calon dalam dunia politik yang lebih bermakna dan berkualitas. Di samping itu, pemilu serentak akan meminimalisir terjadinya konflik internal partai politik. Pelaksanaan pemilu serentak, dengan estimasi waktu 2-3 tahun, dapat membantu meningkatkan kualitas lembaga partai politik dalam menghasilkan kandidat terbaik serta maksimalisasi pendidikan dan pelatihan politik bagi calon politisi. Pun demikian, parpol tidak disibukkan dengan urusan pemilu saja, akan tetapi mengembangkan mengembangkan saya dalam membangun bangsa dan negara melalui nilai-nilai demokrasi secara santun, arif dan bijaksana. Hal ini juga mempengaruhi biaya pemilu dengan sedapat mungkin disederhanakan secara realistis, artinya
3. 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 pemilu lokal. 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

⁹⁰ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan pemilu Daerah, Seri Elektoral Demokrasi, Buku 2, Jakarta: Kemitraan bagi pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011, hlm. 27-28

Kab/Kota dilaksanakan seperti selama ini dilakukan Hal berbeda dengan Indonesia, 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 bersamaan sesuai waktunya, dan kemudian diikuti pemilu presiden, gubernur dan bupati/walikota beberapa bulan kemudian. *Ketiga*, pemilu serentak dengan pemilu sela berdasarkan tingkatan pemerintahan, di mana dibedakan waktunya untuk pemilu nasional dan pemilu daerah/lokal (*concurrent election with mid-term election*). Dalam model ini pemilu anggota DPR dan DPD dibarengkan pelaksanaannya dengan pemilu presiden. Sementara pemilu DPRD Propinsi, kabupaten/kota dibarengkan pelaksanaannya dengan pemilihan gubernur dan bupati/walikota, dua atau tiga tahun setelah pemilu nasional. *Keempat*, pemilu serentak tingkat nasional dan tingkat lokal yang dibedakan waktunya secara interval (*concurrent election with regional-based concurrent elections*). Dalam model ini, pemilihan presiden dan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD dilakukan bersamaan waktunya. Kemudian pada tahun kedua diadakan pemilu serentak tingkat lokal untuk memilih DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota serta pemilihan Gubernur dan Bupati/Walikota berdasarkan pengelompokan *region* atau wilayah kepulauan tertentu. Misal tahun kedua khusus untuk wilayah Pulau Sumatera. Kemudian disusul tahun ketiga untuk wilayah pulau Jawa, dan tahun keempat untuk wilayah Bali dan Kalimantan, dan tahun kelima untuk wilayah sisanya. Dengan model ini maka setiap tahun masing-masing partai akan selalu bekerja untuk mendapatkan dukungan dari pemilih, dan pemerintah serta partai politik dapat selalu dievaluasi secara tahunan oleh pemilih. *Kelima*, adalah pemilu serentak tingkat nasional yang kemudian diikuti dengan pemilu serentak di masing-masing provinsi berdasarkan kesepakatan waktu atau siklus pemilu lokal di masing-masing provinsi tersebut. Dengan model *concurrent election with flexible concurrent local elections* ini maka pemilihan Presiden dibarengkan dengan pemilihan legislatif untuk DPR dan DPD. Kemudian setelahnya tergantung dari siklus maupun jadwal pemilu lokal yang telah disepakati bersama diadakan pemilu serentak tingkat lokal untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota serta memilih anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota di suatu provinsi, dan kemudian diikuti dengan pemilu serentak lokal yang sama di provinsi-provinsi lainnya sehingga bisa jadi dalam setahun ada beberapa pemilu serentak lokal di sejumlah provinsi. *Keenam*, adalah pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Presiden dan Wakil Presiden dan kemudian

diikuti setelah selang waktu tertentu dengan pemilu eksekutif bersamaan untuk satu provinsi. Dalam pemilu ini, pemilu serentak tingkat lokal hanyalah untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara bersamaan di suatu provinsi, dan jadualnya tergantung dari siklus pemilu lokal di masing-masing provinsi yang telah disepakati.⁹¹

4. Dalam praktik ketatanegaraan Brazil, bahwa sistem presidensial-nya dianggap sebagai sistem politik alamiah, karena faktor pemilihan presiden dianggap yang terpenting, dimana pemilihan presiden akan memberi pengaruh pada pemilihan legislatif, dan selanjutnya sistem kepartaian. Keeratan kaitan antara ketiga variabel tersebut (presiden-legislatif/parlemen-sistem kepartaian), oleh seorang pakar pemilu (Dieter Nohlen) merupakan efek ketergantungan yang dapat diatasi ataupun diukur lebih tepat melalui dua derajat keserentakan; waktu pelaksanaan, dan kertas suara pencoblosan yang sama. Semakin serentak pelaksanaan pemilu, maka semakin tinggi isu pemilihan presiden dalam mempengaruhi pemilihan anggota legislatif, dan tingkat konsentrasi sistem kepartaian. Pengalaman negara Brazil memberikan suatu *lesson learn*, agar pemerintahan yang stabil dapat terwujud, maka pelaksanaan pemilu nasional secara serentak (pemilu legislatif nasional dan pemilihan presiden) menjadi satu alternatif yang efektif. Ditandai dengan penerapan sistem pemerintahan presidensialisme dan sistem kepartaian yang multi mirip dengan Indonesia, maka keserentakan pemilu dapat menjadi jawaban atas masalah yang saat ini juga dihadapi Indonesia. Keserentakan pemilu, dalam pengalaman Brazil menunjukkan bahwa presiden terpilih tidak saja dapat memperoleh legitimasi kuat dari para pemilih, namun juga dukungan yang signifikan di tingkat parlemen. Kombinasi legitimasi pemilih dan parlemen ini pada akhirnya mendorong efektivitas pemerintahan presidensialisme, sekaligus berkontribusi secara positif dalam penyederhanaan dan pelebagaan sistem kepartaian.
5. Pandangan lain menyebutkan bahwa keserentakan pelaksanaan pemilu merupakan suatu formula alternatif bagi perubahan sistem politik dan pemerintahan, hal ini didasarkan pada pengalaman dan upaya untuk mengatasi berbagai problematika yang ada; (1) menjadi dasar bagi terealisasinya sistem pemerintahan presidensialisme yang kuat dan stabil; (2) memfasilitasi munculnya penyederhanaan sistem kepartaian, melalui pemberian insentif bagi partai politik untuk membangun budaya dan pelebagaan politik demokratis yang berkelanjutan (Aliansi, Koalisi, Gabungan, dan atau Merger); (3) mendorong pembentukan parlemen yang lebih efektif; (4) Menciptakan sistem pemilihan yang lebih

⁹¹ Syamsuddin Haris, dkk, 2014, *Position Paper: Pemilu Nasional Serentak 2019*, Electoral Research Institute – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta,

sederhana, waktu yang singkat, sekaligus biaya murah baik dalam pemilu legislatif maupun pemilihan presiden; (5) Menciptakan ruang bagi munculnya fokus isu dalam pemilu, mana yang merupakan isu nasional dan mana isu lokal; (5) Membuka ruang partisipasi bagi menguatnya preferensi dan strategi rakyat (pemilih) pada pemilu berdasarkan isu lokal maupun nasional; (6) Agar tujuan-tujuan diatas dapat terealisasi secara efektif, maka sistem Pemilihan Presiden *runnof with a reduced threshold* (mayoritas bersyarat) merupakan pilihan utama. Adapun persyaratan yang diterapkan adalah; pasangan Presiden-Wakil Presiden terpilih pada putaran pertama, jika meraih 45 persen suara dengan jarak 5 persen dari kandidat kedua, atau 40 persen suara dengan jarak 10 persen suara dari kandidat kedua.

BAB 6. RENCANA TAHAPAN BERIKUTNYA

Sedangkan tahapan penelitian tahun kedua yang akan dilakukan adalah:

2. Melakukan analisis terhadap penataan pemilu nasional serentak dengan melakukan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan mengundang perwakilan dari Pemerintah, Dewan Perwakilan Rakyat, Komisi Pemilihan Umum, Bawaslu dan Partai Politik, dan pemerhati pemilu lainnya.
3. Melakukan analisis terhadap penataan pemilu nasional serentak dalam perspektif hukum dan politik dengan melakukan wawancara dengan ahli hukum tata negara, pakar Politik Pemilu, Jaringan Masyarakat Pemantau Pemilu.
4. Melakukan studi banding di Negara Filipina, sebagai satu-satunya negara tetangga yang menggunakan sistem presidensiil dengan multi partai dan pemilu serentak
5. Merumuskan rekomendasi tentang kebijakan pemilihan umum nasional serentak 2019 yang ideal dalam perspektif hukum dan politik.
6. Hambatan yang ditemui adalah masalah waktu yang kurang optimal dalam mensinkronkan tim peneliti

BAB 7. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan penyajian data dan pengolahan data sementara, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Identifikasi problem penataan pemilu serentak sebenarnya diawali dari permasalahan pemilu yang muncul dalam penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia. Permasalahan yang ada selama ini setelah dievaluasi antara lain 1) kurang efektifnya penyelenggaraan pemerintahan, 2) tidak efisiennya penyelenggaraan pemilu, 3) pelaksanaan sistem presidensiil semu, 4) sistem multipartai dalam sistem presidensiil, 5) tidak ada sinkronisasi perundang-undangan pemilu, 5) tingginya angka golput masyarakat
2. Peluang dan tantangan pemilu serentak dari perspektif yuridis dan politis
Peluang dari perspektif yuridis dan politis bisa dikategorikan dalam 4 bagian yang berasal dari
 - a. pemerintah dan DPR. Kedua lembaga ini yang mempunyai kewenangan dalam menentukan sistem politik yang terjadi dan menjadi pejabat yang dipilih oleh rakyat melalui pemilu
 - b. masyarakat , Partisipasi masyarakat akan meningkat karena secara psikologis masyarakat memilih beberapa pejabat politik
 - c. partai politik, merupakan salah satu infra struktur politik yang paling mendominasi terjadinya sistem politik
 - d. penyelenggara pemilu, sebagai lembaga independen penyelenggara pemilu
3. Desain penataan pemilu serentak yang ideal dari perspektif yuridis dan politis tahun 2019 sementara ada beberapa desain :
 - a. *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 (pemilu 7 kotak)
 - b. *kedua*, 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 bersamaan sesuai waktunya, dan kemudian diikuti pemilu presiden, gubernur dan bupati/walikota beberapa bulan kemudian.

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

- g. sistem pemilu serentak dengan sistem pluralisme moderat (multipartai sederhana) dapat dijadikan sumber dalam menciptakan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pemilu, yaitu pemisahan penyelenggaraan pemilu antara pemilu daerah dan pemilu nasional yang diselenggarakan setiap 2-3 tahun sekali.

B. Saran

1. Perlu dilakukan penataan pemilu serentak dari perspektif perundang-undangan dengan membuat sinkronisasi regulasi pemilu eksekutif dan pemilu legislatif
2. Penyiapan kelembagaan pemilu
3. Penyederhanaan sistem pemilu
4. Penyederhanaan sistem kepartaian
5. Penyiapan perangkat untuk meminimalisir dan mengatasi konflik/sengketa pemilu
6. Peningkatan kesadaran politik aktor politik dan masyarakat
7. Perlu adanya sosialisasi kepada stakeholder yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilu mengingat sistem pemilu berbeda dengan pemilu sebelumnya

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Cheibub, Jose Antonio, *Presidentialism, Parleментарism and Democracy*, New York: Cambridge University Press, 2007
- Diamond, Larry dan Richard Gunther (edited), *Political Parties and Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 2000.
- David Bentham dan Kevin Boyle, 2000, *Demokrasi*, Kanisius, Yogyakarta
- Electoral System design: The New International IDEA Handbook*, International IDEA, 2008
- Giovanni Sartori, "The Party Effect of Electoral Systems", dalam A Journal of Democracy Book, Larry Diamond dan Richard Gunther (edited), *Political Parties and Democracy*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 2000
- International IDEA, *Electoral System design: The New International IDEA Handbook*, 2008.
- International IDEA, *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, 2009.
- Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007
- Journal of Parliamentary Affairs*, 6 November 2012
- Lijphart, Arend, *Sistem pemerintahan Parleментар dan Presidential*, Radja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Linz, Juan and Arturo Valenzuela (eds) *The Failure of Presidential Government*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996. Pemilu Serentak 2019, position paper, Tim Peneliti ERI (electoral Research Institute), 2014.
- Mainwaring, Scott *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: the Difficult Combination'*, Comparative Political Studies 26: 198±228
- Mainwaring, Scott, and Matthew S. Shugart (1997) 'Juan Linz, *Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal'*, Comparative Politics (Jul.): 449±71
- Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan pemilu Daerah*, Seri Elektoral Demokrasi, Buku 2, Jakarta: Kemitraan bagi pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011
- Sorensen, Georg, *Demokrasi dan Demokratisasi, Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Tim Peneliti ERI (Electoral Research Institute), Pemilu Serentak 2019, Position Paper, 2015.

Journal of Parliamentary Affairs, 6 November 2012

Lijphart, Arend, *Sistem pemerintahan Parleментар dan Presidensial*, Radja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.

Linz, Juan and Arturo Valenzuela (eds) *The Failure of Presidential Government*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1996. Pemilu Serentak 2019, position paper, Tim Peneliti ERI (electoral Research Institute), 2014.

Mainwaring, Scott *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: the Difficult Combination*', *Comparative Political Studies* 26: 198±228

Mainwaring, Scott, and Matthew S. Shugart (1997) 'Juan Linz, *Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*', *Comparative Politics* (Jul.): 449±71

Sorensen, Georg, *Demokrasi dan Demokratisasi, Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Tim Peneliti ERI (Electoral Research Institute), Pemilu Serentak 2019, Position Paper, 2015.

Moh.Mahfud, MD., 1999, *Pergulatan Politik dan Hukum*, Gama Media, Yogyakarta

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta,

Tim ICCE UIN Jakarta, 2003, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah dan Kencana, Jakarta

Jurnal

Andi Subri, dalam "Pemilihan Umum Tahun 2014: Pemilih Rasional dan Pemilih Irrasional", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2013, hlm.521

A. Mukthie Fadjar, dalam "Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PPHU", *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 1, April 2009

Bisariyadi, dkk., dalam "Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional", *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm.536
hlm 329

Devi Darmawan, "Tinjauan terhadap Pengaturan Politik Uang dalam Peraturan Kepemiluan", *Jurnal Pemilu Demokrasi* Volume 4 Desember, 2012

Fitra Arsil, dalam "Mencegah Pemilihan Umum Menjadi Alat Penguasa", *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 9 No. 4 Desember 2012,

Munafrizal Manan, "Partai Politik dan Demokrasi di Indonesia Menyongsong Pemilu 2014", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 9 No.4 Desember 2012

Ria Casmi Arrsa", "Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 3, September 2014

Veri Junaidi, dalam "Menata Sistem Penegakan Hukum Pemilu Demokratis Tinjauan

Kewenangan MK atas Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu (PHPU), *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009

Makalah

Syamsuddin Haris, dkk, 2014, *Position Paper: Pemilu Nasional Serentak 2019*, *Electoral Research Institute – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*, Jakarta

Peraturan Perundang-undangan

UUD 1945

UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Legislatif

Putusan MK No 14/PUU/2013

Internet

<http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/12/08/11/m8lnvn-ini-keuntungan-pilpres-dan-pemilu-legislatif-digelar-serentak>, diakses pada tanggal 26 April 2015

<https://diyahpradita.wordpress.com/ppkn/keuntungan-dan-kelemahan-jika-pemilu-legislatif-eksekutif-dilaksanakan-secara-serentak/>, diakses 25 April 2015

http://beritahukum.com/detail_berita.php?judul=Akhirnya+Pemilu+Dilaksanakan+Secara+Serentak&subjudul=Pemilu%20Serentak, diakses pada tanggal 20 April 2015