

ALTERNATIF DESAIN PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM PASCA PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Ahmad Siboy

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang
Jl. MT Haryono No. 193, Kota Malang
Email: siboyalsalman@yahoo.com

Disubmit: 21-01-2021 | Diterima: 28-04-2022

Abstract

The decision for the implementation of the concurrent general election to elect members of the People's Representative Council, the Regional Representatives Council, the Regional People's Representative Council, and the President and Vice President on the same day has caused many problems at the regulatory and technical levels so that it makes the general election undemocratic, ineffective, and inefficient. Therefore, it needs to be re-examined the meaning and alternative implementation designs of the more proper concurrent general election. This juridical-normative research uses conceptual, statutory, historical and case study approach. The results indicated that general elections must be held concurrently. There are many models of separating the implementation of concurrent general elections which are constitutional such as the separation based on the division of local and national general elections, the separation based on the regional level, and the separation based on qualifications of branches of power. With these various designs that have been offered, the implementation of the general elections will no longer be carried out within one day. Eventually, it makes the entire election process and the election dispute settlement process run according to the election principles mandated by the constitution.

Keywords: *General Election, Separation, Design of Implementation.*

Abtrak

Pilihan penyelenggaraan Pemilu serentak untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Presiden/Wakil Presiden dalam satu hari yang sama telah menyebabkan banyaknya masalah pada tataran regulasi dan teknis sehingga menjadikan Pemilu tidak demokratis, efektif dan efisien. Oleh karenanya, perlu dikaji kembali tentang makna dan alternatif desain penyelenggaraan Pemilu serentak yang tepat. Penelitian normatif ini menggunakan pendekatan konsep, peraturan perundang-undangan, sejarah dan kasus. Hasil menunjukkan Pemilu harus digelar serentak namun bukan berarti tidak dapat dipisah dalam beberapa tahapan penyelenggaraan. Terdapat banyak model pemisahan penyelenggaraan Pemilu serentak seperti pemisahan penyelenggaraan berdasarkan pembagian lokal dan Nasional, pemisahan penyelenggaraan berdasarkan tingkatan wilayah dan pemisahan penyelenggaraan kualifikasi cabang kekuasaan. Dengan berbagai tawaran desain tersebut maka penyelenggaraan Pemilu serentak tidak lagi dilaksanakan dalam waktu satu hari dan penyelesaian sengketa pemilu berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip Pemilu yang diamanatkan oleh konstitusi.

Kata kunci: Pemilu, Pemisahan, Desain Penyelenggaraan.

Pendahuluan

Pemilihan umum (Pemilu) merupakan sarana kedaulatan rakyat¹. Dikatakan sebagai sarana kedaulatan rakyat karena pada penyelenggaraan Pemilu inilah rakyat secara kongkrit menggunakan haknya sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam negara Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Pada saat penyelenggaraan Pemilu inilah kemudian rakyat mengalihkan kedaulatannya kepada orang-orang yang akan mereka pilih untuk menjadi penyelenggara negara baik di legislatif maupun di eksekutif. Di Legislatif meliputi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sedangkan eksekutif meliputi Presiden/wakil Presiden dan pemilihan kepala daerah (Gubernur/wakil Gubernur, Bupati/wakil Bupati dan Wali Kota/wakil Wali Kota).

Berdasarkan ketentuan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 maka Pemilu diselenggarakan tiap lima tahun sekali.² Artinya, Pemilu tidak boleh diselenggarakan lebih dari satu kali. Makna diselenggarakan sekali dalam tiap lima tahun tersebut tentu menimbulkan berbagai tafsir. Pertama, sekali untuk masing-masing lembaga di legislatif dan eksekutif. Yakni, diselenggarakan satu kali untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), kemudian dalam waktu selanjutnya digelar

pemilihan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Beberapa waktu setelah Pemilu DPD maka diselenggarakan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan satu kali untuk memilih Presiden/Wakil Presiden. Kedua, sekali untuk semua lembaga atau serentak. Hal ini diartikan bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD dan Presiden/Wakil Presiden diselenggarakan serentak seperti Pemilu Legislatif (Pileg) dan Pemilihan Presiden (Pilpres) tahun 2019.

Ketiga, boleh dua kali putaran selama masih kesatuan proses. Hal ini misalnya Pemilihan Presiden yang berlangsung dua putaran. Keempat, Pemilu untuk semua lembaga (legislatif dan eksekutif) harus serentak atau dalam waktu bersamaan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur dan Bupati/Wali Kota.

Perbedaan tafsir atas waktu penyelenggaraan Pemilu itulah kemudian yang menyebabkan penyelenggaraan Pemilu di Indonesia berbeda tiap periode.³ Pada Pemilu tahun 2004 sampai dengan Pemilu 2014, Pemilu diselenggarakan secara terpisah. Yakni, Pemilihan Legislatif terlebih dahulu yang meliputi pemilihan anggota DPR RI, DPD RI, dan DPRD dan empat bulan kemudian diselenggarakan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

1 Pasal 1 angka 1 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

2 Ria Casmi Arrsa, *Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 11, Nomor 3, September 2014, hlm. 529

3 Ayon Diniyanto, *Politik Hukum Regulasi Pemilihan Umum Di Indonesia: Problem Dan Tantangannya*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 16 No.2 - Juni 2011, hlm. 161

Pemisahan penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Legislatif dan Eksekutif (Presiden/Wakil Presiden) yang digelar secara terpisah tersebut dinilai bertentangan dengan ketentuan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 sehingga digugat ke Mahkamah Konstitusi (MK). Gugatan ini oleh MK dikabulkan melalui putusannya nomor: 14/PUU-XI/2013. Menurut Mahkamah Konstitusi, penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota DPR RI, DPD RI dan Presiden/Wakil Presiden harus digelar secara serentak. Atas dasar putusan MK inilah kemudian terbit Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dimana dalam Pasal 167 dinyatakan bahwa Pemilu anggota DPR RI, DPD RI, DPRD dan Presiden/Wakil Presiden diselenggarakan secara serentak.

Ketentuan tersebut untuk pertama kalinya diselenggarakan pada Pemilu tahun 2019.⁴ Namun, penyelenggaraan Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wakil Presiden tersebut ternyata menimbulkan berbagai persoalan seperti menjadi penyelenggaraan Pemilu yang mengabaikan prinsip-prinsip kemanusiaan. Dengan penyelenggaraan Pemilu serentak tersebut telah menyebabkan beban kerja yang sangat berat bagi penyelenggara Pemilu. Buktinya, banyak anggota penyelenggara Pemilu yang jatuh sakit karena kecapean

bahkan meninggal dunia.⁵ Apa yang terjadi pada penyelenggara Pemilu tentu sesuatu yang tidak dapat dipungkiri mengingat mereka harus bekerja hampir dua puluh empat jam mulai dari pemungutan suara sampai penghitungan perolehan suara hasil pemilihan. Atas dasar permasalahan tersebut maka tulisan ini mengangkat masalah mengenai apa makna penyelenggaraan Pemilu Serentak dan Bagaimana Konsep Desain Penyelenggaraan Pemilu Serentak Kedepan Khususnya Pemilu 2024 Pasca Putusan MK. Rumusan masalah ini diteliti dengan menggunakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan konsep, pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan sejarah dan pendekatan kasus.

Pembahasan

A. Makna Penyelenggaraan Pemilihan Umum Dan Pemilihan Kepala Daerah Serentak

Indonesia merupakan Negara yang menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Ketentuan pada Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ini secara eksplisit menyatakan bahwa negara Indonesia menganut sistem demokrasi konstitusional. Yakni demokrasi yang didasarkan kepada hukum atau hukum menjadi inti dari demokrasi.⁶

4 Sodikin, *Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif Dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) Dan Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial*, Jurnal Rechvinding, Vol. 3. No. 1 Tahun 2014, hlm. 20

5 Sania Mashabi, "Refleksi Pemilu 2019, Sebanyak 894 Petugas KPPS Meninggal Dunia", <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/22/15460191/refleksi-pemilu-2019-sebanyak-894-petugas-kpps-meninggal-dunia>

6 Caroline Kennedy Dalam Achmad Edi Subiyanto, *Hakim Konstitusi: Kekuasaan Kehakiman dan Pengisian Jabatan*, (Depok: Rajawali Press, 2019), hlm. Xiii.

Penyelenggaraan kedaulatan rakyat dalam hal pemerintahan diwujudkan dalam sebuah pemilihan umum yang bersifat, umum, bebas, umum, rahasia jujur dan adil.⁷ Pemilihan umum di Indonesia diselenggarakan dalam rangka untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Presiden/Wakil Presiden. Jumlah anggota DPR yang harus dipilih sebanyak 575 orang dari 7.968 calon legislatif seluruh Indonesia.⁸ Dari 575 kursi DPR RI tersebut dibagi atau disebarkan kedalam daerah pemilihan (Dapil) secara proporsional. Menurut jenisnya, Dapil terbagi kedalam tiga kubu. Yakni, daerah pemilihan berkelas kecil, daerah pemilihan berkelas sedang dan daerah pemilihan berkelas besar.⁹ Satu Dapil bisa terdiri dari 8-10 kursi bergantung pada jumlah penduduknya. Penentuan Dapil untuk anggota DPR RI terdiri dari gabungan Kabupaten/Kota semisal Dapil Jatim V yang meliputi Kabupaten Malang, Kota Malang dan Kota Batu atau Dapil Jawa Timur 1 yang meliputi Kota Surabaya dan Sidoarjo.

Pada masing-masing Dapil itulah Partai Politik (Parpol) peserta Pemilu menempatkan kader-kadernya untuk dipilih. Tentu saja calon anggota legislatif antar partai politik dan antar Dapil berbeda satu sama lain. Partai A

di Dapil Jatim 1 tentu memiliki calon yang berbeda dengan partai B di Dapil Jatim 1. Calon anggota legislatif untuk Dapil Jatim 1 tentu berbeda dengan calon anggota legislatif di Dapil Jatim V.

Sementara untuk pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dibagi berdasarkan jumlah Provinsi dan masing-masing Provinsi mendapatkan kuota kursi yang sama. Masing-masing Provinsi disediakan kuota 4 kursi sehingga total kursi yang diperebutkan untuk anggota DPD sebanyak 136 kursi. Jumlah calon anggota DPD jauh lebih sedikit dibanding calon anggota DPR RI. Hal ini bukan karena kuota kursi yang disediakan lebih sedikit melainkan dalam hal pemilihan anggota DPD, pencalonannya bersifat perseorangan atau bukan diajukan oleh partai politik. Pada Pemilu tahun 2019 misalnya, hanya terdapat 807 calon.

Sedangkan pemilihan legislatif untuk tingkat daerah terdiri dari pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi yang memperebutkan kuota kursi sebanyak 2207 kursi dari 272 Dapil serta pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten/Kota yang terdiri dari 17.610 kursi dengan jumlah Dapil sebanyak 2206.¹⁰

Sedangkan untuk Pemilu Eksekutif ialah

7 Refly Harun, *Pemilu Konstitusional: Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 73.

8 Fahreza Rizky, "KPU Tetapkan 7.968 Caleg DPR RI Peserta Pemilu 2019", <https://news.okezone.com/read/2018/09/20/606/1953370/kpu-tetapkan-7-968-caleg-dpr-ri-peserta-pemilu-2019>

9 Pipit Rochijat Kartawidjaja, *Alokasi Kursi: Kadar Keterwakilan Penduduk Dan Pemilih*, (Jakarta: Elsam, 2003), hlm. 99.

10 Bimo Wiwoho, "KPU Tetapkan Jumlah Dapil dan Kursi Pemilu 2019", <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180418181605-32-291797/kpu-tetapkan-jumlah-dapil-dan-kursi-pemilu-2019>

memilih Presiden/Wakil Presiden. Pada Pemilu Presiden/Wakil Presiden, jumlah calonnya tidak ditentukan harus terdiri dari berapa pasangan calon yang dapat menjadi Peserta pemilihan. Pembatasan mengenai peserta Pilpres ditentukan oleh pemberlakuan *Presidential Threshold (PT)*.¹¹ Angka PT ditetapkan 20% kursi DPR RI dan/atau 25% suara sah nasional. Pasangan calon Presiden/

Wakil Presiden dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.¹² Dari sinilah kemudian, jumlah peserta Pemilihan Presiden tiap periode selalu berubah. Dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden tahun 2004, diikuti oleh 5 pasangan calon, Pemilu 2009 diikuti 3 pasangan calon, sementara pada Pemilu tahun 2014 dan 2019 diikuti oleh dua pasangan calon.¹³

Tabel 1. Jumlah Peserta Pilpres Dalam Pemilu Secara Langsung

No	Periode	Nomor Urut Peserta	Nama Pasangan Calon
1	Pilpres 2004	01	Megawati- Hasyim Muzadi
		02	Wiranto-Sholahuddin Wahid
		03	Amien Rais- Siswono Yudhohusodo
		04	Susilo.B. Yudhoyono (SBY)-Jusuf Kalla
		05	Hamzah Haz- Agum Gumelar
2	Pilpres 2009	01	Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono
		02	Megawati Soekarnoputri-Prabowo Subianto
		03	Muhammad Jusuf Kalla-Wiranto
3	Pilpres 2014	01	Prabowo Subianto- Hatta Radjasa
		02	Joko Widodo-Jusuf Kalla
4	Pilpres 2019	01	Joko Widodo- KH. Ma'ruf Amin
		02	Prabowo Subianto-Sandiaga S. Uno

Sumber: Diolah dari Buku Negeri Mafia Republik Koruptor, Buku Politik Kartel dan Membongkar Politisasi Fungsi DPR.

Penyelenggaraan Pemilu pada tiap periode mengalami berbagai perubahan terutama mengenai waktu penyelenggaraannya. Pada Pemilu tahun 2004 sampai dengan tahun 2014, pemilihan umum tidak diselenggarakan serentak. Pemilihan umum dipisah

menjadi pemilihan legislatif (Pileg) dan pemilihan Presiden (Pilpres). Selisih waktu penyelenggaraannya sekitar tiga bulan. Yakni pada bulan April untuk pemilihan anggota legislatif yang meliputi pemilihan anggota DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi dan DPRD

11 Lukman Edy, *Konsolidasi Demokrasi Indonesia: Original Intent Undang-Undang Pemilu*, (Jakarta: Rmbooks, 2017). hlm,150.

12 Pasal 6 A Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

13 https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Presiden_Indonesia_2019

Kabupaten/Kota. Sedangkan pemilihan Presiden diselenggarakan pada bulan Juli.¹⁴

Tabel 2. Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Secara Langsung Sebelum Pemilu Tahun 2019

No		Tahun 2004	Tahun 2009	Tahun 2014
1	Pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota	05 April 2004	09 April 2009	09 April 2014
2	Pemilu Presiden	05 Juli 2004 (Putaran Pertama) dan 20 September 2004 (Putaran Kedua)	08 Juli 2009	09 Juli 2014

Sumber: diolah dari berbagai sumber

Pemisahan penyelenggaraan waktu Pileg dan Pilpres ini dinilai tidak sesuai dengan amanat Pasal 22E UUD NRI tahun 1945 sehingga ketentuan tentang penyelenggaraan yang terpisah ini digugat ke Mahkamah Konstitusi. Uji materi (constitutional review) tersebut dikabulkan oleh MK dengan Pertimbangan: Hakim konstitusi mengabulkan permohonan pemohon. Putusan MK ini tertuang dalam putusan nomor 14/PUU-XI/2013 dengan pertimbangan sebagai Berikut:

Berdasarkan praktek ketatanegaraan, pelaksanaan Pilpres dilakukan setelah pemilu anggota lembaga perwakilan tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki konstitusi, karenanya tidak sesuai dengan semangat ketentuan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945;

Bahwa dari sudut pandang *original intent*, gramatikal, dan sistematis, Pilpres dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan

umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan;

Pilpres dan pemilu anggota lembaga perwakilan secara serentak akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang Negara. Selain itu juga, akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat.¹⁵

Putusan MK yang menyatakan bahwa antara Pemilu legislatif dan Pilpres harus diselenggarakan secara serentak baru dapat diselenggarakan pada Pemilu Tahun 2019 meskipun putusan MK tersebut diputus sebelum penyelenggaraan Pemilu Tahun 2014. Padahal kalau putusan MK berlaku sejak tanggal dibacakannya maka putusan tersebut dapat dilaksanakan sejak Pemilu tahun 2014.

Putusan MK yang menyatakan bahwa seharusnya Pemilu legislatif dan Pilpres dilaksanakan secara serentak namun baru dapat dilaksanakan sejak Pemilu 2019 tentu menimbulkan berbagai tafsir terhadap putusan

14 https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Presiden_Indonesia_2014

15 PMK Nomor 14/PUU-XII/2013 dalam PMK Nomor: 55/PUU-XVII/2019, hlm. 79-80.

tersebut karena kalau MK menyatakan bahwa Pileg dan Pilpres terpisah sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 merupakan bentuk penyelenggaraan Pemilu yang tidak sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 maka seharusnya sejak Pemilu 2014 harus dilaksanakan secara serentak sebab apabila Pemilu 2014 tetap digelar secara terpisah antara Pileg dan Pilpres maka Pemilu 2014 dapat dinyatakan sebagai Pemilu yang inskonstitusional.

Namun, karena pemberlakuan Pemilu serentak oleh MK dinyatakan secara tertulis berlaku sejak Pemilu tahun 2019 maka Pemilu 2014 yang tidak dilaksanakan secara tidak serentak tetap konstitusional. Sebab, putusan Mahkamah Konstitusi adalah suatu putusan yang menjadi satu kesatuan dan tidak bisa dibaca dan dilaksanakan per bagian saja. Putusan MK harus ditaati sesuai dengan apa adanya yang tertulis.¹⁶

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi itulah kemudian, DPR bersama Pemerintah mengambil kebijakan hukum untuk menyelenggarakan Pemilu Presiden dan Pemilu legislatif secara serentak atau pada hari yang bersamaan pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional.¹⁷

Namun ketentuan tentang Pemilu serentak tahun 2019 tersebut dimohonkan uji materi lagi oleh Perludem. Perludem mendalilkan bahwa :

Bahwa desain Pemilu lima kotak (DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan Presiden/Wakil Presiden), tidak memberikan penguatan terhadap sistem Presidensial;

Bahwa Desain Pemilu lima kotak tidak sesuai dengan asas Pemilu dalam UUD NRI 1945 karena pemilu lima kotak tidak bisa dikelola atau dimanajemen dengan baik oleh penyelenggara Pemilu dan memperbesar suara tidak sah;

Bahwa penyelenggaraan Pemilu anggota DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota yang tidak bersamaan dengan Pemilihan kepala daerah (Pilkada) tidak sesuai dengan tujuan penguatan pemerintahan daerah.¹⁸

Atas permohonan tersebut, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa model penyelenggaraan Pemilu antara Pilpres dan Pileg tidak harus dilaksanakan dalam waktu satu hari seperti pada Pemilu Tahun 2019. Terdapat sejumlah model keserentakan Pemilu yang tetap dapat dinyatakan konstitusional. Yaitu:

Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;

Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur dan Bupati/Wali Kota;

Pemilu serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota

16 Ahmad Siboy, Kewenangan *Constitutional Review* Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (Malang: PPS Ilmu Hukum Unisma, 2014), hlm. 158-162

17 Pasal 67 Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

18 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 55/PUU-XVII/2019, hlm.306

DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota; Pemilu serentak Provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih Gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilu serentak Kabupaten/Kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan wali Kota;

Pemilu serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilu serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, Pemilihan Gubernur, dan Bupati Wali Kota;

Pemilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden.¹⁹

Tabel 3. Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilu Menurut Mahkamah Konstitusi

No	Bentuk Penyelenggaraan	Yang Dipilih	Waktu
1	Serentak Secara Nasional	DPR, DPD, Presiden/wapres, dan DPRD	Bersamaan
2	Serentak Nasional Namun Tidak bersamaan dengan Pemilu Legislatif Lokal.	DPR, DPD, Presiden/Wapres, Gubernur, Bupati dan wali Kota	Bersamaan
3	Pemilu Serentak Nasional plus Pilkada	DPR, DPD, Presiden/ Wapres, DPRD, Gubernur, Bupati Dan Wali Kota.	Bersamaan
4	Pemilu Serentak Nasional dan Lokal	DPR, DPD, Presiden/Wapres.	Beberapa waktu setelahnya. Artinya setelah Pemilu DPR, Bupati dan Wali DPD, Presiden/Wapres. Kota.
5	Pemilu Berdasarkan Tingkatan Wilayah	DPR, DPD, dan Presiden/Wapres	Beberapa waktu setelahnya. Artinya setelah Pemilu DPR, DPD dan Presiden/ Wapres.
		D P R D Kabupaten/Kota dan Bupati/ Wali Kota.	Beberapa waktu setelah. Artinya, setelah Pemilu DPRD Provinsi dan Gubernur.

¹⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, hlm. 323-324

-
- 6 Pilihan-pilihan lain dengan menjaga keserentakan Pemilihan anggota DPR, DPD dan Presiden/Wapres.
-

Sumber: PMK: 55/PUU-XVII/2019 halaman 323-324.

Berkaitan dengan model yang mana yang akan dipilih maka hal tersebut merupakan *open legal policy*.²⁰ Artinya, tergantung pembentuk undang-undang untuk memilih model penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Pembentuk Undang-Undang memiliki kebebasan untuk memilih model mana yang akan diterapkan dalam Pemilu selanjutnya. Dalam konteks inilah kemudian, hanya terdapat tiga model pilihan yang paling tepat untuk dijadikan sebagai alternatif desain penyelenggaraan Pemilu berikutnya.

B. Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia

1. Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Prinsip Pemilu Nasional Dan Lokal

Sebagaimana dinyatakan dalam konstitusi bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam Provinsi dan tiap Provinsi dibagi dalam daerah Kabupaten/Kota. Bentuk Negara yang dibagi kedalam daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota inilah kemudian yang menegaskan adanya pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Artinya,

terdapat struktur pemerintahan pada tingkat pusat/nasional dan tingkat lokal (Provinsi, Kabupaten/Kota). Struktur pemerintahan pusat dan lokal ini juga diikuti dengan pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah. Tiap daerah memiliki struktur pemerintahan dan otonomi masing-masing. Misalnya, pada level pemerintah pusat terdapat lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden dan lembaga legislatif yang terdiri dari DPR RI, DPD RI dan MPR RI. Di daerah juga terdapat lembaga eksekutif yang dipimpin oleh kepala daerah dan lembaga legislatif yang bernama DPRD baik daerah tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota.²¹

Mengacu pada struktur dan pembagian tugas di atas maka proses pengisian kekuasaan melalui Pemilu juga dapat dipilah menjadi pemilihan pada tingkat nasional dan lokal.²² Artinya, Penyelenggaraan Pemilu dapat dipecah kedalam bentuk pemilihan tingkat pusat dan ditingkat lokal. Pemilu tingkat pusat diperuntukkan untuk memilih pejabat negara yang akan menduduki jabatan ditingkat pusat yang meliputi pemilihan Presiden/Wakil Presiden, anggota DPR RI dan DPD RI. Sedangkan Pemilihan umum tingkat lokal

20 Mardian Wibowo, *Makna "Kebijakan Hukum Terbuka" Dalam Putusan Pengujian Undang-undang di Mahkamah Konstitusi*, (Malang: Universitas Brawijaya, 2017), hlm. 25-27.

21 Roni Sulistyanto Luhukay, *Refleksi Atas Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Local*, *Legalitas: Jurnal Hukum*, 12(2), Desember 2020, hlm. 187

22 Ahmad Siboy, *The Dispute Resolution Choice of General Election System Results in Indonesia*, Vol. 12, Issue-06, 2020, hlm. 2112

diselenggarakan untuk memilih Gubernur/ Wakil Gubernur dan DPRD tingkat Provinsi serta untuk memilih Bupati/Wali Kota dan DPRD tingkat Kabupaten/Kota.

Tabel 4. Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Prinsip Pemilu Nasional Dan Lokal

No	Jenis Pemilihan	Lembaga	Yang Dipilih
1	Pemilu Nasional	Eksekutif	Presiden/Wakil Presiden
		Legislatif	DPR RI dan DPD RI
2	Pemilu Lokal	Eksekutif	Gubernur (Provinsi)
			Bupati dan Wali Kota (Kabupaten/Kota)
		Legislatif	DPRD Provinsi DPRD Kabupaten/Kota

Dengan model pemisahan Pemilu menjadi Pemilu tingkat nasional dan Pemilu tingkat lokal maka terdapat beberapa keuntungan. Pertama, menghindari Pemilu yang selama ini terbukti tidak efektif dan tidak efisien. Sebab, Pemilu di Indonesia akan digelar hanya dalam dua kali. Yakni, Pemilu nasional dan lokal. Pada saat Pemilu tingkat nasional maka pemilih hanya dihadapkan pada tiga surat suara yang harus dicoblos yakni surat suara untuk memilih Presiden/Wakil Presiden dan memilih anggota DPR RI serta DPD RI. Hal ini jauh lebih efektif dan efisien apabila dibandingkan dengan Pemilu-pemilu sebelumnya dimana rakyat dalam satu kali pemilihan dihadapkan dengan lima kotak surat suara yakni surat suara untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, surat suara untuk memilih anggota DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi serta DPRD Kabupaten/ Kota. Akibatnya, proses pencoblosan dan penghitungan suara menghabiskan waktu yang cukup banyak bahkan beresiko kesehatan bagi panitia penyelenggara.²³

Sedangkan pada saat penyelenggaraan Pemilu tingkat lokal maka hanya akan terdapat empat surat suara yakni surat suara untuk pasangan calon Gubernur/Wakil Gubernur, pasangan calon Bupati/Wakil Bupati atau pasangan calon Wali Kota/Wakil Wali Kota serta surat suara untuk anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten atau anggota DPRD Kota.

Kedua, tidak membingungkan. Desain Pemilu nasional dan lokal akan menjadi bentuk penyelenggaraan Pemilu yang tidak akan menimbulkan kebingungan bagi penyelenggara dan pemilih. Sebab, pada tiap melakukan pencoblosan maka pemilih telah mengetahui pejabat tingkat apa yang dipilihnya. Misalnya, pada saat diselenggarakan Pemilu tingkat nasional maka pemilih mengetahui bahwa yang akan dipilih adalah orang-orang yang akan mewakili mereka pada level nasional atau di pemerintahan tingkat pusat sedangkan pada saat Pemilu tingkat lokal maka pemilih juga mengetahui bahwa yang akan dipilih adalah

23 Sandro Gatra, "Data Kemenkes: 527 Petugas KPPS Meninggal, 11.239 Orang Sakit", <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit>

orang-orang yang akan menjadi pejabat pada tingkat Provinsi dan Kabupaten atau Kota. Diakui atau tidak, selama ini, pemilih sering mengalami kebingungan untuk membedakan siapa yang akan mereka pilih untuk tingkat lokal dan pusat.

Ketiga, logika pemilihan dan logika struktur kekuasaan akan berjalan linear. Artinya, ketika Pemilu digelar berdasarkan kepada tingkatan struktur pemerintahan maka hal ini akan berimplikasi pada logika linearitas. Tatkala Pemilu digelar pada tingkat lokal maka pemilih akan memilih pejabat tingkat lokal baik eksekutif (Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati, Wali Kota/ Wakil Wali Kota) maupun legislatif (DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten, DPRD Kota). Kedua kamar (eksekutif dan legislatif) inilah yang akan menentukan jalannya pemerintahan secara bersama-sama di suatu daerah dalam kurun waktu satu periode. Hal ini berbeda dengan Pemilu yang sebelumnya, dimana antara pemilihan pejabat eksekutif dan legislatif tidak bersamaan. Pejabat legislatif tingkat daerah (DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dipilih bersamaan dengan pejabat eksekutif tingkat pusat yakni Presiden/ Wakil Presiden. Pada Pemilu 2019 misalnya, anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota dipilih secara bersamaan dengan pemilihan Presiden/Wakil Presiden bukan Gubernur dan Bupati/Wakil Bupati atau Wali Kota/ Wakil Wali Kota. Padahal hubungan DPRD

Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam menjalankan tugasnya bermitra dengan kepala daerah (Gubernur, Bupati/Wali Kota) bukan dengan Presiden.

Keempat, masa jabatan.²⁴ Apabila Pemilu dipisah menjadi Pemilu nasional dan Pemilu lokal maka akan membuat periodisasi pemerintahan dalam struktur pemerintahan berjalan bersamaan. Artinya, masa jabatan legislatif dan eksekutif di tingkat daerah akan dimulai dan berakhir secara bersamaan. Masa jabatan dan waktu menjabat antara Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/ Wakil Bupati dan Wali Kota/ Wakil Wali Kota dengan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota akan bersamaan. Hal ini berbeda dengan sebelumnya, dimana antara masa jabatan eksekutif dengan legislatif tidak bersamaan. Kepala daerah dipilih terlebih dahulu baru setahun kemudian anggota DPRD-nya atau pemilihan anggota DPRD yang dipilih terlebih dahulu baru kemudian pemilihan kepala daerah. Akibat pemisahan waktu penyelenggaraan pemilihan inilah kemudian yang menyebabkan lambannya jalan pemerintahan. Sebab, ketika kepala daerahnya ganti maka anggota DPRD di tingkat daerah harus menyesuaikan dengan visi-misi dan pola kerja kepala daerah yang terbaru.

Namun, mewujudkan pemisahan penyelenggaraan Pemilu menjadi Pemilu Nasional dan lokal tentu tidaklah mudah.²⁵ Kontruksi hukum penyelenggaraan Pemilu masih menggunakan model lama yakni rezim

²⁴ Qonita Dina Latansa, *Konstitusionalitas Batasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*, *Jurist-Diction*: Vol. 2 No. 2, Maret 2019, hlm. 595-615

²⁵ Prayudi, *Concurrent Elections: Separating the National and Local Elections*, *Politica* Vol. 12 No. 1 Mei 2021, hlm. 67

hukum Pemilu dan Pemerintahan Daerah. Artinya, Pemilihan anggota DPR RI, DPD RI, Presiden/Wakil Presiden dan anggota DPRD Provinsi, Kabupaten/Kota masih tunduk pada rezim pemilihan umum. Pasal 22E ayat (2) menyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan DPRD.

Sedangkan pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati atau Wali/Wakil Wali Kota tunduk pada rezim pemerintahan daerah. Ketentuan bahwa Pilkada masuk dalam rezim pemerintahan daerah bermula dari putusan MK nomor 97 tahun 2013. Menurut Refly Harun, putusan MK ini mengakhiri perdebatan tentang kedudukan Pilkada apakah berada pada rezim Pemilu atau Pemda.²⁶ Akibat dari putusan MK ini, maka istilah Pemilihan Umum Kepala Daerah (Pemilukada) diganti menjadi Pemilihan Kepala Daerah (tanpa kata umum).

Apabila ingin memisahkan penyelenggaraan Pemilu menjadi pemilihan nasional dan pemilihan lokal maka harus dilakukan rekonstruksi rezim pemilihan. Yakni, pemilihan umum yang dalam Pasal 22E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden dan DPRD diganti menjadi pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden". Sedangkan pemilihan anggota DPRD yang sebelumnya masuk pada rezim Pemilu dipindah menjadi rezim Pemerintahan Daerah.

Dengan demikian maka Pasal 22E UUD NRI berbunyi "Pemilihan umum tingkat nasional diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD dan Presiden/Wakil Presiden secara serentak" dan dalam Pasal 18 ditambah satu Pasal yang menyatakan bahwa "pemilihan ditingkat Provinsi, Kabupaten dan Kota ialah untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Wakil Bupati atau Wali Kota/Wakil Wali Kota".

Terkait dengan waktu penyelenggaraannya maka dapat dibagi menjadi dua kali. Yakni, pemilihan umum tingkat nasional terlebih dahulu atau pemilihan tingkat lokal terlebih dahulu. Mengenai waktu penyelenggaraan ini maka bergantung pada pembentuk undang-undang dalam mengaturnya. Apakah akan diberikan jarak atau jeda tiap satu tahun atau dua tahun. Yang terpenting adalah penyelenggaraan Pemilu nasional dan Pemilu lokal tidak boleh diselenggarakan secara bersamaan. Sebab, apabila digelar secara bersamaan maka prinsip-prinsip Pemilu yang efektif dan efisien tidak akan terwujud.

2. Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Pembagian Tingkatan Wilayah

Penyelenggaraan Pemilihan Umum secara bertingkat juga menjadi tawaran bentuk pemisahan penyelenggaraan Pemilu yang dapat dipertimbangkan untuk diterapkan di Indonesia. Penyelenggaraan Pemilu bertingkat

26 Refly Harun, 2016, Rekonstruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum, Jakarta, Jurnal Konstitusi Volume 13 Nomor 1, Maret 2016, hlm. 3.

dalam hal ini ialah penyelenggaraan Pemilu dengan berdasarkan kepada tingkatan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tanpa membedakan kualifikasi cabang kekuasaan antaralegislatif dan eksekutif. Penyelenggaraan Pemilu bertingkat berdasarkan tingkatan wilayah terdiri tingkat pusat (nasional), Provinsi dan Kabupaten/Kota. Untuk tingkat nasional ialah seluruh bagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dari pulau Mianggas hingga pulau Rote. Tingkat kedua atau dibawah nasional ialah tingkat Provinsi. Indonesia membagi dirinya menjadi 34 Provinsi. Sedangkan tingkat ketiga atau terakhir ialah tingkat Kabupaten/Kota yang merupakan daerah dibawah Provinsi.

Setiap tingkatan wilayah di Indonesia tersebut memiliki pemerintahan sendiri yang terdiri dari legislatif dan eksekutif yang sama-sama dipilih dalam sebuah pemilihan.²⁷ Untuk pemerintah tingkat nasional eksekutifnya adalah memilih Presiden/Wakil Presiden, anggota DPR RI dan anggota DPD RI. Tingkat Provinsi memilih Gubernur (eksekutif) dan DPRD Provinsi (legislatif). Sedangkan untuk tingkat terakhir atau tingkat daerah Kabupaten/Kota memilih Bupati/Wakil Bupati atau Wali Kota/Wakil Wali Kota serta DPRD Kabupaten/Kota.

Desain penyelenggaraan Pemilu dengan berdasarkan pada tingkatan wilayah menjadi salah satu pilihan yang dapat diterapkan dalam upaya pemisahan penyelenggaraan Pemilu di

Indonesia karena tingkatan wilayah Indonesia merupakan bentuk pembagian tingkatan yang disertai dengan otonomi pada masing-masing tingkatan daerah tersebut.²⁸ Artinya, tiap tingkatan daerah di Indonesia memiliki struktur pemerintahan dan fungsi berbeda-beda. Pemerintah tingkat Kabupaten/Kota memiliki pemerintahan dan fungsi yang berbeda dengan daerah pemerintahan di atasnya yakni pemerintahan tingkat Provinsi sehingga apabila penyelenggaraan Pemilu diselenggarakan berdasarkan tingkatan wilayah maka akan melokalisir penyelenggaraan Pemilu. Tatkala diselenggarakan pemilihan tingkat Kabupaten/Kota maka fokus pemilihan adalah untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Wakil Bupati atau Wali Kota/Wakil Wali Kota saja. Hal ini tentu akan melahirkan konsentrasi khusus kepada penyelenggara dan pemilih.

Bersamaan dengan itu, isu kampanye yang akan dikemukakan tentu berkaitan dengan isu-isu yang sesuai dengan tingkatan daerah yang sedang menggelar pemilihan. Artinya, apabila sedang digelar pemilihan tingkat Kabupaten/Kota maka isu yang akan ditawarkan ialah isu-isu kedaerahan atau isu-isu lokal bukan lagi isu-isu elitis atau nasional.

Sedangkan bagi penyelenggara Pemilu khususnya Komisi Pemilihan Umum (KPU) maka akan memudahkan dalam hal menjalankan tanggung jawabnya terutama

27 Ahmad Yani, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 15 No.2 - Juli 2018, hlm. 55 - 68

28 Pasal 1 Ayat (7) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

tanggung jawab penghitungan perolehan suara. Contohnya, Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) tingkat Kabupaten/Kota hanya akan mengawal perolehan suara Bupati/Wali Kota dan DPRD Kabupaten/Kota saja. Hal ini berbeda dengan Pemilihan yang tidak didasarkan pada tingkatan wilayah. Pada saat Pemilu yang tidak didasarkan pada tingkatan wilayah, telah membuat penyelenggara Pemilu harus mengawal sekian jenis surat suara mulai dari suara untuk anggota DPRD Provinsi, surat suara anggota DPD, surat suara anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota serta surat suara Presiden/Wakil Presiden. Banyaknya jumlah

surat suara yang harus dikawal dalam satu waktu tentu merupakan kondisi yang secara kemanusiaan dan teknis sangat rumit bahkan membingungkan penyelenggara. Hal ini tentu tidak efektif dan berpotensi menimbulkan banyaknya kesalahan atau pelanggaran.

Namun, penyelenggaraan Pemilu dengan desain dibagi sesuai tingkatan wilayah harus dihindarkan dari kesan bahwa ada upaya untuk memisahkan atau menyekat wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan kedaerahan dan seakan melepaskan diri dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tabel 5. Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Pembagian Tingkatan Wilayah

No	Jenis	Yang Dipilih	Waktu Penyelenggaraan
01	Pemilu Nasional	DPR RI, DPD RI, dan Presiden/Wakil Presiden	Bergantung Pada pembentuk undang-undang. Yakni, apakah Pemilu tingkat Nasional terlebih dahulu dan beberapa waktu selanjutnya adalah Pemilu Provinsi dan Terakhir Pemilu Kabupaten/Kota. Atau Sebaliknya. Yakni, diawali dari yang paling bawah.
02	Pemilu Provinsi	DPRD Provinsi dan Gubernur/wakil Gubernur.	
03	Pemilu Kabupaten/Kota	DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/wali Kota.	

3. Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Kualifikasi Cabang Kekuasaan

Alternatif ketiga tentang desain penyelenggaraan Pemilu di Indonesia ialah dengan membagi atau memisah penyelenggaraan Pemilu berdasarkan pada

kualifikasi cabang kekuasaan. Pada tataran ini, kualifikasi cabang kekuasaan dapat mengacu pada teori yang dikemukakan oleh Montesquie tentang *trias politica*. Yakni, tentang pemisahan/pembagian kekuasaan. Sebagaimana mafhum, Montesquie membagi cabang kekuasaan menjadi cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.²⁹ Dalam

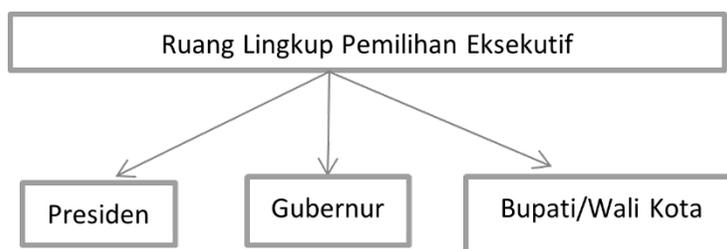
²⁹ Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan system Multikameral: Studi Perbandingan*

konteks Indonesia maka lembaga legislatif terdiri dari DPR, DPD dan eksekutif terdiri dari Presiden/Wakil Presiden sedangkan Yudikatif terdiri dari Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Pengisian kekuasaan untuk lembaga-lembaga tersebut hanya legislatif dan eksekutif yang melalui Pemilu sedangkan untuk yudikatif pengisiannya bukan melalui pemilihan. Mahkamah Agung melalui seleksi Aparatur Sipil Negara (ASN) sedangkan Mahkamah Konstitusi diajukan oleh Presiden, DPR, dan MA.³⁰

hanya terjadi pada tingkat nasional (Presiden/Wakil Presiden) saja melainkan juga pada eksekutif tingkat daerah meliputi daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pada tingkat Provinsi dilakukan Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur dan untuk Kabupaten dipilih Bupati/Wakil Bupati serta untuk Kota dipilih Wali Kota/Wakil Wali Kota. Artinya, secara sederhana dapat disimpulkan bahwa Pemilihan untuk lembaga eksekutif di Indonesia ialah memilih Presiden/Wakil Presiden, Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Wali Kota/Wakil Wali Kota.

Untuk Pemilu lembaga eksekutif tidak

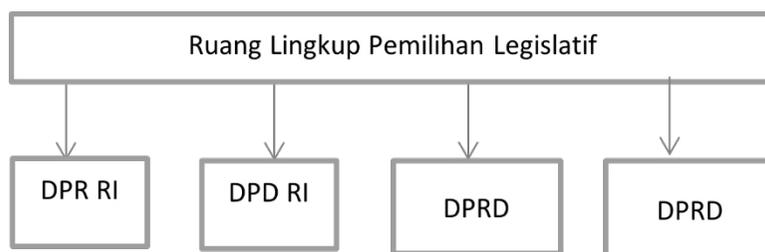
Gambar 1. Diagram Ruang Lingkup Pemilihan Eksekutif



Sedangkan untuk lembaga legislatif juga terdiri dari lembaga legislatif tingkat pusat dan daerah. Untuk tingkat pusat terdiri dari pemilihan untuk memilih anggota DPR RI

dan DPD RI sedangkan untuk tingkat daerah meliputi pemilihan anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Gambar 2. Diagram ruang Lingkup Pemilihan Legislatif



Desain Pemilu yang dipisah atas kualifikasi cabang kekuasaan antara eksekutif dan legislatif tersebut menjadi salah satu pilihan

yang dapat diterapkan di Indonesia. Pemisahan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan kualifikasi cabang kekuasaan menjadi suatu

antara Indonesia dan berbagai negara, (Jakarta: Universitas Indonesia Press), hlm. 13.

30 Achmad Edi Subiyanto, *Hakim Konstitusi: Kekuasaan Kehakiman dan Pengisian Jabatan*, (Depok: Rajawali Press, 2019), hlm. 63.

hal yang tepat. Sebab, pertama, pada dasarnya, walaupun pengisian jabatan untuk dua cabang kekuasaan tersebut (legislative dan eksekutif) sama-sama melalui Pemilihan umum namun kedudukan, fungsi dan kewenangan dari cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif berbeda. Legislatif berkedudukan sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan membentuk UU³¹ dengan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Sedangkan lembaga eksekutif merupakan lembaga yang berfungsi sebagai pelaksana dari Undang-Undang.³²

Dari perbedaan kedudukan itulah kemudian pemisahan penyelenggaraan atas dasar kualifikasi cabang kekuasaan menjadi sangat tepat. Pada waktu tertentu diselenggarakan pemilihan untuk orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam hal membentuk hukum (UU)/legislatif dan di waktu yang lain rakyat memilih orang-orang yang akan menjadi pelaksana dari Undang-Undang/eksekutif.

Pemisahan atas dasar cabang kekuasaan tersebut akan semakin meningkatkan pemahaman masyarakat dalam hal fungsi lembaga negara. Sebab, pada saat kampanye legislatif misalnya, maka isu-isu atau visi-misi yang akan mewarnai proses kampanye akan berkaitan dengan fungsi-fungsi lembaga legislatif. Hal ini berbeda dengan penyelenggaraan Pemilu yang menggabung antara penyelenggaraan Pemilu eksekutif dan legislatif dalam satu waktu dimana masyarakat seringkali dibuat tidak dapat membedakan

akan memilih siapa dan untuk apa. Tatkala Pemilu legislatif dan eksekutif digabung dalam satu kali penyelenggaraan seperti berlaku dalam Pemilu selama ini maka telah membuat sumir visi dan misi calon legislatif dan eksekutif. Calon anggota legislatif berkampanye seakan-akan ia merupakan calon Presiden. Janji-janji politik yang ditawarkan merupakan kewenangan dari eksekutif bukan legislatif. Kondisi ini tercipta karena tingkat pemahaman pemilih yang masih rendah terhadap perbedaan fungsi lembaga legislatif dan eksekutif.

Kedua, dalam pemilihan legislatif dan eksekutif terdapat perbedaan yang sangat substansial. Dalam Pemilu legislatif maka pemilih memilih partai politik terlebih dahulu. Sedangkan dalam pemilihan eksekutif maka pemilih memilih pasangan calon. Dari perbedaan ini dapat dinyatakan bahwa dalam Pemilu legislatif maka pemilih memilih Parpol sedangkan dalam Pemilu eksekutif pemilih memilih orang atau lebih melihat pada figur individu calon bukan Parpol. Sebagai bukti, pada Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden tahun 2014 dimana Pemilu legislatif dan Pemilu Presiden belum digelar secara serentak. Perolehan suara partai pengusung dan pendukung pasangan Prabowo Subianto dan Hatta Radjasa jauh lebih banyak ketimbang perolehan suara partai pendukung Joko Widodo-Jusuf Kalla namun pada saat penghitungan hasil suara, perolehan suara

31 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Pustaka, 2009), hlm. 299.

32 Ahmad Siboy, *Membongkar Politisasi Fungsi DPR*, (Malang: Intimedia Jimly, 2013), hlm. 84 dan Jimly Asshiddiqi, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2005), hlm. 105.

pasangan Jokowi-Jusuf Kalla jauh melampaui perolehan suara pasangan Prabowo Subianto-Hatta Radjasa.³³

Dengan pemisahan antara Pemilu legislatif dan eksekutif ini maka pemilih dapat terkonsentrasi kapan mereka memilih

Parpol dan kapan memilih figur individu. Hal ini penting karena figur individu berbeda dengan figur Parpol. Siapa yang akan duduk di eksekutif adalah sosok yang tidak selamanya kader Parpol. Sedangkan calon legislatif merupakan kader partai politik.

Tabel 6. Alternatif Desain Penyelenggaraan Pemilu Berdasarkan Kualifikasi Cabang Kekuasaan

No	Jenis	Yang Dipilih	Waktu
01	Pemilu Eksekutif	Presiden, Gubernur, Bupati/wali Kota	D a p a t diselenggarakan sebelum atau sesudah Pemilu Legislatif
02	Pemilu Legislatif	DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota	D a p a t diselenggarakan sebelum atau sesudah Pemilu Eksekutif

Namun, pemisahan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan kualifikasi cabang kekuasaan bukanlah hal yang mudah. Pertama, dalam Pasal 22E UUD NRI tahun 1945 dengan tegas menyatakan bahwa Pemilu diselenggarakan dalam rangka untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD dan Presiden/Wakil Presiden. Artinya, konstruksi hukum Pemilu dalam konstitusi tidak membedakan waktu penyelenggaraan Pemilu berdasarkan kepada pembagian cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif.

Oleh karenanya, apabila opsi penyelenggaraan Pemilu dipisah berdasarkan kepada kualifikasi cabang kekuasaan maka diperlukan perubahan pada norma hukum paling tinggi atau tidak cukup dengan undang-undang. Apabila tanpa adanya perubahan

pada level konstitusi maka pemisahan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan kepada kualifikasi cabang kekuasaan akan menjadi penyelenggaraan Pemilu yang inskontitusional atau bertentangan dengan undang-undang dasar sehingga penyelenggaraan Pemilu yang demikian berpotensi untuk digugat keabsahannya.

Perubahan pada level konstitusi untuk mewujudkan pemisahan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan kualifikasi cabang kekuasaan juga berkaitan dengan rezim Pemilihan di Indonesia. UUD NRI Tahun 1945 menganut dua rezim pemilihan yakni rezim pemilihan umum untuk pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden dan rezim pemerintahan daerah untuk pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil

33 Citra Listya Rini, "Ini Hasil Lengkap Rekapitulasi Suara Pilpres 2014", <https://republika.co.id/berita/pemilu/berita-pemilu/n940si/ini-hasil-lengkap-rekapitulasi-suara-pilpres-2014>

Bupati dan Wali Kota/Wakil Wali Kota.

Simpulan

Penyelenggaraan pemilihan umum serentak tidak hanya dapat dimaknai tunggal atau pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan tingkat pusat dan daerah serta pemilihan untuk memilih Presiden/Wakil Presiden harus dilaksanakan dalam waktu satu hari. Penyelenggaraan Pemilu tetap dapat dikatakan serentak dan konstitusional walaupun dilaksanakan dalam

hari yang berbeda. Terdapat berbagai model alternatif desain yang dapat dipilih dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Diantaranya, Pemilu serentak yang dipisah atas dasar Pembagian pemilu Nasional dan Lokal, Pemilu serentak yang dipisah atas dasar pembagian tingkatan wilayah Negara Indonesia dan penyelenggaraan Pemilu serentak yang dipisah atas dasar kualifikasi cabang kekuasaan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Achmad Edi Subiyanto, *Hakim Konstitusi: Kekuasaan Kehakiman dan Pengisian Jabatan*, Depok: Rajawali Press, 2019.

Ahmad Siboy, *Membongkar Politisasi Fungsi DPR*, Malang: Intimedia, 2013.

Beny K Harman, *Negeri Mafia Republik Koruptor*, Yogyakarta, Lamalera, 2012.

Fatmawati, *Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen dengan system Multikameral : Studi Perbandingan antara Indonesia dan berbagai negara*, Jakarta : Universitas Indonesia Press, 2010.

Johny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang, Bayu Media Publishing, 2008

Jimly Asshiddiqi, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta : FH UII Pres, 2005

-----, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Pustaka, 2009

Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel*, Jakarta : Kompas Gramedia, 2009.

Lukman Edy, *Konsolidasi Demokrasi Indonesia: Original Intent Undang-Undang Pemilu*, Jakarta: Rmbooks, 2017.

Peter Marzuki Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2010.

Pipit Rochijat Kartawidjaja. *Alokasi Kursi: Kadar Keterwakilan Penduduk Dan Pemilih*, Jakarta: Elsam, 2003.

Refly Harun, *Pemilu Konstitusional : Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2016.

Jurnal

Ahmad Siboy, *Kewenangan Constitutional Review Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia* Malang: PPS Ilmu Hukum Unisma, 2014.

Ahmad Siboy, *The Dispute Resolution Choice of General Election System Results in Indonesia*, Vol. 12, Issue-06, 2020

Ahmad Yani, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori Dan Praktek Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 15 No.2 - Juli 2018.

Ayon Diniyanto, *Politik Hukum Regulasi Pemilihan Umum Di Indonesia: Problem Dan Tantangannya*, Jurnal Legislasi Indonesia Vol 16 No.2 - Juni 201.

Prayudi, *Concurrent Elections: Separating the National and Local Elections*, Politica Vol. 12 No. 1 Mei 2021.

Qonita Dina Latansa, *Konstitusionalitas Batasan Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia*, Jurisdiction: Vol. 2 No. 2, Maret 2019.

Refly Harun, *Rekontruksi Kewenangan Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilihan Umum*, Jakarta, Jurnal Konstitusi Volume 13 Nomor 1, Maret 2016.

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

Roni Sulistyanto Luhukay, *Refleksi Atas Pemisahan Pemilu Nasional dan*

Pemilu Local, Legalitas: Jurnal Hukum, 12(2), Desember 2020.

Sodikin, *Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif Dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) Dan Penguatan Sistem Pemerintahan Presidensil*, Jurnal Rechvinding, Vol. 3. No. 1 Tahun 2014.

Disertasi

Mardian Wibowo, *Makna "Kebijakan Hukum Terbuka" Dalam Putusan Pengujian Undang-undang di Mahkamah Konstitusi*, Malang: Universitas Brawijaya, 2017.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51)

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176)

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 182).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 14/PUU-XII/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor : 55/PUU-XVII/2019

Sania Mashabi. “Refleksi Pemilu 2019, Sebanyak 894 Petugas KPPS Meninggal Dunia”. <https://nasional.kompas.com/read/2020/01/22/15460191/refleksi-pemilu-2019-sebanyak-894-petugas-kpps-meninggal-dunia>

Internet

Bimo Wiwoho. “KPU Tetapkan Jumlah Dapil dan Kursi Pemilu 2019”. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180418181605-32-291797/kpu-tetapkan-jumlah-dapil-dan-kursi-pemilu-2019>

Citra Listya Rini. “Ini Hasil Lengkap Rekapitulasi Suara Pilpres 2014”. <https://republika.co.id/berita/pemilu/berita-pemilu/n940si/ini-hasil-lengkap-rekapitulasi-suara-pilpres-2014>

Fahreza Rizky. “KPU Tetapkan 7.968 Caleg DPR RI Peserta Pemilu 2019”. <https://news.okezone.com/read/2018/09/20/606/1953370/kpu-tetapkan-7-968-caleg-dpr-ri-peserta-pemilu-2019>

https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Presiden_Indonesia_2019

https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_Presiden_Indonesia_2014

Sandro Gatra. “Data Kemenkes: 527 Petugas KPPS Meninggal, 11.239 Orang Sakit”. <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/16/17073701/data-kemenkes-527-petugas-kpps-meninggal-11239-orang-sakit>