

KERTAS KEBIJAKAN

MENATA ULANG DESAIN KESERENTAKAN PEMILU INDONESIA



KERTAS KEBIJAKAN

MENATA ULANG DESAIN KESERENTAKAN PEMILU INDONESIA

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

RINGKASAN EKSEKUTIF

Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) secara serentak yang sudah dilaksanakan pada tahun 2019, dan terakhir di Pemilu 2024, ternyata memiliki masalah yang sama. Bahkan, problematika, yang terjadi pada Pemilu 2024 jauh lebih buruk. Masalah yang muncul tidak lagi hanya mencakup manajemen pemilu yang rumit, tetapi juga terdapat masalah penyelenggara pemilu, sistem pemilu, dan makin lemahnya penegakan hukum pemilu.

Setidaknya terdapat beberapa masalah yang sangat krusial di dalam dua kali penyelenggaraan Pemilu 2019 dan 2024, baik dari sisi proses maupun hasil yang terlihat dari penyelenggaraan keserentakan pemilu yang telah dilaksanakan. Beberapa yang sangat fundamental adalah: kegagalan untuk mendorong penguatan sistem presidensial, gagalnya penyederhanaan dan pelembagaan partai politik, kompleksitas bagi para pemilih untuk menentukan pilihan, beban kerja tinggi penyelenggara pemilu, serta inefektifitas dan inefisiensi penyelenggaraan pemilu.

Padahal, tujuan awal munculnya keserentakan seperti pada putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memutuskan penyelenggaraan pemilu presiden dan pemilu legislatif dilaksanakan secara serentak, ialah menghadirkan efektifitas sistem pemerintahan presidensial melalui penyederhanaan partai politik dan efisiensi penyelenggaraan pemilu pada aspek penghematan anggaran, waktu, dan hak warga negara untuk memilih tanpa halangan.

Melalui dokumen rekomendasi kebijakan ini, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) memiliki inisiatif untuk menawarkan opsi alternatif desain keserentakan pemilu di Indonesia dengan mempertimbangkan opsi keserentakan pemilu yang konstitusional seperti termaktub pada Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019. Pilihan tersebut akan berkuat pada penyelenggaraan keserentakan pemilu secara serentak lokal dan nasional, skema penataan waktu rekrutmen penyelenggara pemilu, dan jadwal tahapan pemilu nasional dan lokal. Wacana ini muncul karena kami melihat bahwa tidak terpenuhinya tujuan penyelenggaraan pemilu yang demokratis sebagai akibat penerapan keserentakan pemilu seperti yang ditunjukkan pada pemilu 2019 dan 2024 seharusnya menunjukkan keterdesakan untuk memperbaiki jadwal keserentakan pada pemilu. Ketika model keserentakan yang berjalan justru tidak sesuai pada harapan, sebagaimana tujuan awal pemilu serentak. Oleh sebab itu, menata ulang sistem penyelenggaraan pemilu menjadi prioritas yang perlu dilakukan oleh pemerintahan Presiden Prabowo. Melalui tawaran desain keserentakan pemilu yang kami ajukan, harapannya mampu melahirkan perbaikan pada pelaksanaan pemilu kedepan, khususnya perihal desain waktu keserentakan pemilu di Indonesia.

PENDAHULUAN

Revisi undang-undang pemilu mendesak untuk segera dilakukan pasca Pemilu 2024. Banyak permasalahan berulang dari pemilu ke pemilu yang tidak kunjung usai. Mulai darivtingginya suara tidak sah di pemilu legislatif, politik uang, menurunnya integritas penyelenggara pemilu, kompleksitas tata kelola penyelenggaraan pemilu, dan tidak efektifnya penegakan hukum pemilu. Paling tidak terdapat dua tujuan utama dari pemilu serentak berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi yakni:efektifitas sistem pemerintahan presidensial melalui penyederhanaan partai politik dan efisiensi penyelenggaraan pemilu pada aspek penghematan anggaran, waktu, dan hak warga negara untuk memilih tanpa halangan.

Awal mula keserentakan pemilu secara serentak pada 2019 didasarkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 14/PUU-XI/2013 yang dimohonkan oleh Effendi Gazali dengan argumentasi bahwa penyelenggaraan pemilu yang terpisah dari pemilu eksekutif dan legislatif telah menghadirkan empat permasalahan¹. Masalah tersebut ialah kehadiran politik transaksional untuk pencalonan, biaya politik yang tinggi, penguatan sistem presidensial yang terhambat, serta tingginya biaya penyelenggaraan pemilu.

Berdasarkan pada permohonan tersebut, MK tiga pertimbangan². Pertama ialah sistem pemilu harus mendorong adanya efektifitas sistem presidensial yang terjadi ketika posisi Presiden dan DPR dapat sejajar guna mendorong kehadiran pengawasan dan pengimbangan (*check and balance*) antara institusi. Kedua, pemaknaan asli pada perubahan UUD 1945 dengan kesimpulan pada keserentakan penyelenggaraan pilpres dilakukan bersamaan dengan pileg yang sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Ketiga, berkaitan dengan efektifitas serta efisiensi penyelenggaraan pemilu dengan pemahaman bahwa pilpres dan pileg akan lebih efisien serta mendorong penyelenggaraan yang lebih menghemat uang negara. Karenanya, penyelenggaraan keserentakan pada Pemilu 2019 yang menggabungkan lima jenis pemilu pada satu hari yang sama dimaksudkan untuk menghadirkan adanya efek ekor jas (*coattail effect*), memudahkan pemilih dalam memberikan pilihan serta efiesiensi pada penyelenggaraan dan tata kelola pemilu.

Sayangnya, baik dari sisi proses maupun hasil, penyelenggaraan pemilu secara serentak justru menunjukkan hal sebaliknya³. Pemilu serentak pada 2019 telah memunculkan berbagai catatan permasalahan seperti kompleksitas bagi para pemilih untuk menentukan pilihan sebagai akibat dari banyaknya calon yang harus dipilih pada lima kotak suara dalam satu waktu yang sama. Selain itu, pemilihan secara serentak merupakan beban tersendiri bagi penyelenggara, khususnya Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang terlihat dari beban kerja tinggi dengan implikasi banyaknya anggota KPPS yang sakit sampai merenggut nyawa serta administrasi rumit dan kurangnya pengetahuan teknis penyelenggara.

¹ Abdul Basid Fuadi, "Politik Hukum Pengaturan Keserentakan Pemilu", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 18, No.3, 2021.

² Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013, h. 82 – 84

³ Khoirunnisa Nur Agustyati, dkk. (2024) *Reformasi Pemilu Jalur Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

Pemilu serentak 2019 dirasa tidak menunjukkan dampak signifikan pada efek ekor jas yang seharusnya memperlihatkan adanya pengaruh atas pilihan capres-cawapres terhadap partai yang mencalonkan. Hal ini terlihat pada hasil Pemilu 2019 dimana Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) sebagai partai politik dengan suara terbanyak hanya mendapatkan suara sebesar 19,4 persen yang mana tidak jauh berbeda dengan perolehan PDI-P dari episode pemilu sebelumnya pada 2004 – 2014⁴. Pemilu serentak 2019 juga dianggap tidak mampu menjadi solusi atas permasalahan transaksi politik untuk kekuasaan, politik uang, stabilitas pemerintahan, dan pembiayaan pemilu. Akibatnya, pasca pemilu serentak pertama di tahun 2019, Mahkamah Konstitusi memberikan lima alternatif pilihan desain keserentakan yang dapat diterapkan dan diatur dalam undang-undang pemilu seperti yang tertuang pada Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019. Namun, akibat dari tidak adanya revisi UU 7/2017, Pemilu 2024 diselenggarakan dengan desain keserentakan lima surat suara seperti di Pemilu 2019 dengan kompleksitas dan permasalahan yang sama. Terdapat beberapa indikator yang bisa dilihat sebagai ketidakberhasilan pelaksanaan keserentakan pemilu jika disandingkan dari tujuan adanya keserentakan pemilu. *Pertama*, tujuan menghadirkan efektifitas sistem pemerintahan presidensial melalui penyederhanaan partai politik tidak tercapai dalam pelaksanaan Pemilu 2024. *Kedua*, masih banyak pemilih yang merasa kesulitan dan kebingungan dalam memberikan pilihannya akibat dari banyaknya surat suara yang diterima dan banyaknya calon yang tertera di surat suara. Dampaknya, tingginya surat suara tidak sah tidak dapat dihindari. Ketiga, beban kerja berlebih bagi penyelenggara dan pelaksanaan pemilu yang tidak efektif dan efisien akibat kompleksitas tata kelola penyelenggaraan pemilu.

Pengaturan mengenai keserentakan pemilu seharusnya tidak dipandang hanya sebatas pada urusan prosedural belaka melainkan sebuah urusan yang fundamental dengan dampak signifikan dan berpengaruh pada kualitas kedaulatan rakyat, terpenuhinya asas pemilu, tata kelola pemilu yang efektif dan efisien, serta kemudahan pemilih dalam memberikan hak suara. Karena yang sering dilupakan juga adalah, konstruksi penyelenggaraan pemilu mesti memikirkan juga akan seperti apa pemerintahan hasil pemilu menjalankan kekuasaan. Selama ini, pembentuk undang-undang acapkali memisahkan penyelenggaraan pemilu pada sisi yang lain, dan pemerintahan hasil pemilu di sudut yang lain pula. Akibatnya, pilihan model penyelenggaraan pemilu, tidak pernah merencanakan dengan baik serta memproyeksi seperti apa pemerintahan hasil pemilu dengan pilihan format pemilu yang dituangkan di dalam kerangka hukum pemilu.

Pelaksanaan Pemilu 2019 dan 2024 yang justru menghadirkan kegagalan seperti kompleksitas bagi pemilih, peserta pemilu, dan penyelenggara pemilu, serta efektifitas sistem pemerintahan presidensial melalui penyederhanaan partai politik mendorong perlunya untuk segera melakukan penataan ulang atas desain keserentakan pada pelaksanaan pemilu di Indonesia. Karenanya, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) berinisiatif untuk menyusun rekomendasi kebijakan bertajuk “**Alternatif Desain Penyelenggaraan Keserentakan Pemilu Indonesia**”. Rekomendasi kebijakan ini menghadirkan fokus

⁴ Sweinstani, Mouliza Kristhopher Donna. “Formula Konversi Suara Sainte Lague dan Dampaknya pada Sistem Kepartaian: Evaluasi Pemilu Serentak 2019.” *Jurnal Penelitian Politik* Vol. 16, No. 2, 2020

permasalahan pada pengalaman pelaksanaan Pemilu 2019 dan Pemilu 2024 serta beberapa rekomendasi dan alternatif perihal desain keserentakan untuk diatur dalam revisi undang-undang pemilu. Melalui rekomendasi kebijakan ini, kami berharap adanya perbaikan pada pelaksanaan pemilu kedepan, khususnya perihal desain waktu keserentakan pemilu di Indonesia.

GAGALNYA PEMILU SERENTAK LIMA SURAT SUARA MENCAPAI TUJUAN

Penyelenggaraan pemilu merupakan rmuara dari Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013. Salah satu tujuan utama dari pemilu serentak berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi adalah efektifitas sistem pemerintahan presidensial melalui penyederhanaan partai politik. Pelaksanaan pemilu secara serentak dilakukan dengan menggabungkan pelaksanaan lima jenis pemilu (Pemilu Presiden, Pemilu DPR, Pemilu DPRD Provinsi, Pemilu DPRD Kabupaten/Kota, dan DPD) pada satu hari yang sama. Jika melihat pada tujuan keserentakan yang dimaksud dalam Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013, maka tujuan penyelenggaraan pemilu serentak mengharapkan terjadinya penguatan sistem presidensial ditandai dengan munculnya efek ekor jas atau *coattail effect*.

Secara sederhana, efek ekor jas diartikan sebagai tindakan yang menimbulkan pengaruh pada tindakan lain (pengaruh ikutan)⁵. Dalam pemahaman keserentakan pemilu maka diharapkan efek ekor jas dapat terjadi ketika calon pemimpin yang diusung (dalam hal ini pasangan calon presiden dan wakil presiden) mampu memiliki efek signifikan terhadap peningkatan suara bagi partai politik pengusungnya. Dengan pelaksanaan pemilu yang menggabungkan lima kotak suara, diharapkan bahwa pilihan publik terhadap calon eksekutif tidak jauh berbeda dengan pilihan terhadap calon legislatif dari partai pengusung yang sama dengan harapan lahirnya sinergitas antara eksekutif terpilih dengan anggota dewan di parlemen nantinya untuk menciptakan koordinasi dan sinergitas yang baik antara eksekutif dan legislatif sehingga terciptanya penguatan sistem presidensial.

Namun pada realitasnya, pengalaman Pemilu 2019 dan Pemilu 2024 yang menerapkan keserentakan dalam prosesnya tidak memperlihatkan hasil yang diinginkan yaitu kehadiran efek ekor jas yang signifikan. Misalnya, pada pengalaman Pemilu 2019, pelaksanaan pemilu serentak tidak berdampak pada signifikansi perolehan suara partai politik oleh partai pengusung utama pasangan calon presiden dan wakil presiden. Pada Pemilu 2019, PDI-P dan Gerindra sebagai partai pengusung utama pencalonan eksekutif hanya memperoleh hasil kenaikan suara yang tidak berbeda jauh jika dibandingkan dengan hasil Pemilu 2014, yaitu hanya meningkat sekitar 2-3 persen saja.

⁵ Nur Rohim Yunus. "Coattail Effect Pada Ajang Pemilihan Umum Presiden 2019". *Adalah: Buletin Hukum & Keadilan*, Vol. 2. Nomor 8, 2018.

PERBANDINGAN PEROLEHAN SUARA PEMILU DPR RI 2014 - 2024

Partai Politik	Pileg 2014		Pileg 2019		Pileg 2024	
	Perolehan Suara	Persentase Suara (%)	Perolehan Suara	Persentase Suara (%)	Perolehan Suara	Persentase Suara (%)
PDIP	23.673.018	19,4	27.053.961	21,4	25.387.279	16,7%
Golkar	18.424.715	15,1	17.229.789	13,6	23.208.654	15,3%
Gerindra	14.750.043	12,1	17.594.839	13,9	20.071.708	13,2%
Nasdem	8.412.949	6,9	12.661.792	10	14.660.516	9,7%
PKB	11.292.151	9,3	13.570.097	10,7	16.115.655	10,6%
Demokrat	12.724.509	10,4	10.876.507	8,6	11.283.160	7,4%
PKS	8.455.614	6,9	11.493.663	9,1	12.781.353	8,4%
PAN	9.459.415	7,8	9.572.623	7,6	10.984.003	7,2%
PPP	8.152.957	6,7	6.323.147	5	5.878.777	3,9%
Hanura	6.575.391	5,4	2.161.507	1,5	1.094.588	0,7%

Pada Pemilu 2014 dimana pemilihan eksekutif dan legislatif dipisah, PDI-P mampu mendapatkan 19,4 persen suara sedangkan Gerindra mampu mendapatkan 12,1 persen suara. Hasil ini tidak bertambah signifikan kala pemilu eksekutif dan legislatif dilakukan secara serentak di pelaksanaan pemilu selanjutnya. Pada Pemilu 2019, PDI-P hanya naik sekitar 2 persen yaitu dengan memperoleh suara sebanyak 21,4 persen sama halnya dengan Gerindra yang juga naik sekitar 2 persen dengan perolehan suara sebesar 13,9 persen. Kemudian jika melihat pada perolehan hasil Pemilu 2024, meskipun PDI-P yang merupakan salah satu partai utama pengusung calon eksekutif kembali menjadi partai yang memperoleh suara terbanyak, namun secara persentase mengalami penurunan menjadi 16,7 persen.

Serta partai Gerindra yang juga sebagai partai pengusung utama calon eksekutif juga mengalami penurunan dengan perolehan sebanyak 13,2 persen.

Selain permasalahan persentase perolehan, meskipun pada hasil Pemilu 2024 terdapat pengurangan jumlah partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dari sembilan menjadi delapan partai. Namun, sistem kepartaian di Indonesia masih masuk dalam kategori multipartai ekstrim dengan indeks *effective number parties in parliament* (ENPP) di angka 7,3 atau ada tujuh partai yang efektif dalam pengambilan keputusan. Partai politik pendukung presiden dan wakil presiden terpilih tidak berhasil meraih *coattail effect* dari pemilih. Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) selaku partai presiden terpilih menduduki peringkat ketiga suara terbanyak. Sedangkan diperingkat satu diduduki oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Jika kondisi multipartai ekstrem ditunjukkan kembali meskipun hadirnya keserentakan maka sebetulnya tujuan keserentakan gagal dilaksanakan

sebab kombinasi antara presidensialisme dengan multipartai menjadi kompleks akibat presiden berada di kondisi *minority president* sehingga kesulitan dalam menjalankan kebijakan⁶. Melihat gambaran ini dapat ditarik kesimpulan bahwa salah satu tujuan keserentakan pemilu yaitu upaya mewujudkan efektivitas sistem pemerintahan presidensial melalui kehadiran *coattail effect* serta upaya menyederhanakan partai politik di parlemen menjadi gagal diupayakan jika meninjau pada hasil pelaksanaan keserentakan pada Pemilu 2019 dan Pemilu 2024.

Polemik selanjutnya yang dihasilkan dari pelaksanaan pemilu secara serentak pada Pemilu 2019 dan Pemilu 2024 adalah kesulitan bagi partai politik untuk melakukan proses rekrutmen dan kaderisasi politik dengan matang. Pelaksanaan pemilu secara serentak memiliki konsekuensi atas beban partai politik yang berat untuk melakukan proses rekrutmen dan kaderisasi politik secara mapan dengan kuantitas yang banyak untuk mencalonkan anggota legislatif pada pemilu di tiga level sekaligus (nasional, provinsi, dan kabupaten/kota). Akibat ketentuan dalam keserentakan pemilu yang melaksanakan pemilihan pada lima kotak sekaligus akhirnya menuntut partai untuk melakukan tindakan secara taktis akibat partai tidak lagi memiliki kesempatan, ruang dan energi dalam melakukan rekrutmen, berhadapan secara tidak berdaya di hadapan realitas politik dengan para pemilik modal, caleg yang populer, serta kesediaan materi berlimpah menyebabkan rekrutmen politik sangat transaksional, tidak demokratis dan terkesan sebatas formalitas membuka lowongan pekerjaan oleh partai politik. Dampak dari proses rekrutmen yang ugal-ugalan dan terkesan serampangan tersebut menyebabkan tersendatnya proses demokratisasi melalui pelebagaan partai politik secara baik yang akhirnya menghasilkan partai politik yang lemah, kualitas calon anggota legislatif yang tidak kompeten dan berujung pada tersanderanya partai politik pada situasi yang sangat pragmatis dan tidak demokratis.

Hal juga ditambah dengan adanya pilkada serentak nasional yang juga diselenggarakan pada November 2024. Artinya beban partai politik untuk melakukan rekrutmen baik itu untuk pileg maupun calon kepala daerah menumpuk pada tahun yang sama. Sementara di tahun-tahun setelah 2024, partai politik tidak memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk melakukan rekrutmen politik.

PEMILU SERENTAK LIMA SUARA MENURUNKAN KUALITAS KEDAULATAN PEMILIH

Keserentakan pemilu seperti yang ditunjukkan pada penyelenggaraan Pemilu 2019 dan Pemilu 2024 nyatanya memiliki dampak signifikan bagi pemilih. Konsekuensi pemilihan pada lima kotak surat suara yang berbeda membuat pemilih mustahil bertindak rasional dalam menentukan pilihan sebab harus memilih banyak sekali target pilihan dalam satu waktu yang bersamaan. Misalnya untuk pemilih di daerah pemilihan DKI Jakarta II untuk DPR RI tersedia tujuh alokasi kursi yang setiap partai bisa mendaftarkan tujuh calon anggota legislatif. Artinya, dari 18 partai politik peserta pemilu terdapat 126 daftar calon untuk satu

⁶ Scott Mainwaring "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy". *Comparative Political Studies*. Vol. 26 No. 2, 1993.

surat suara di daerah pemilihan DPR DKI Jakarta II yang perlu diketahui oleh pemilih. Belum lagi untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Termasuk jika ditambahkan dengan calon anggota DPD yang jumlah calonnya juga belasan bahkan sampai dua puluhan. Kompleksitas pilihan yang harus dihadapi oleh pemilih mendorong kondisi dimana pemilih terjebak pada praktik transaksional dan politik uang sebagai jalan pintas menentukan banyak pilihan dalam waktu yang singkat. Selain itu, format pemilu secara serentak dengan kondisi dimana pemilih harus memilih pilihan pada empat jenis pemilu legislatif sekaligus juga menciptakan konsekuensi tingginya suara tidak sah akibat kompleksitas yang dihadapi oleh pemilih.

BESARAN SUARA SAH DAN TIDAK SAH UNTUK PEMILU DPR RI DARI PEMILU 1999-2024

Pemillu	Suara Sah	%	Suara Tidak	%
1999	105.786.661	96,60	3.708.386	3,4
2004	113.462.414	91,2	10.957.925	8,8
2009	104.048.118	85,6	17.540.248	14,4
2014	124.884.737	89,53	14.601.436	10,46
2019	139.972.260	88,88	17.503.953	11,12
2024	149.404.818	89,2%	15.535.904	10,28

Meskipun di Pemilu 2024 terjadi penurunan suara tidak sah untuk Pemilu DPR RI, Namun, penurunan itu tidak sampai 2%, jika dibandingkan dari hasil Pemilu 2019. Apalagi, jika dibandingkan dengan persentase suara partai politik di DPR, persentase suara tidak sah hanya kalah dari empat partai politik, yakni PDIP, Golkar, Gerindra, dan PKB. Suara PKB pada Pemilu 2024 sekitar 10,6% dari total suara sah nasional. Ketika dikonversi menjadi kursi DPR, persentase suara itu setara dengan 68 kursi DPR. Bisa dibayangkan, bagaimana kualitas representasi yang terbuang dalam suara tidak sah yang jumlahnya juga mencapai 10,28% atau 15 juta lebih suara. Dengan banyaknya suara terbuang menunjukkan realitas rendahnya kualitas kedaulatan rakyat yang ditampilkan pada hasil pemilu yang dilakukan secara serentak lima kotak suara. Padahal, pemilu yang dilakukan secara serentak memiliki salah satu tujuan penting untuk mengakomodasi hak warga negara untuk memilih tanpa halangan dan tanpa kerumitan. Namun sayangnya, pengalaman keserentakan pemilu yang dilaksanakan pada Pemilu 2019 maupun Pemilu 2024 justru menunjukkan hal sebaliknya dengan menggerus kemurnian suara pemilih seperti ditunjukkan dari banyaknya suara tidak sah sebagai hasil pemilihan.

KOMPLEKSITAS PENYELENGGARAAN PEMILU DAN KONSEKUENSI TERHADAP LEMBAGA PENYELENGGARA PEMILU

Penyelenggaraan pemilu serentak seharusnya mempertimbangkan eksistensi dan keberadaan lembaga penyelenggara pemilu serta efisiensi dan efektivitas kerja penyelenggaraan pemilu. Kongsitusi secara terang menyebutkan bahwa asas penyelenggaraan pemilu adalah langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Artinya, penyelenggaraan pemilu harus mencerminkan

asas penyelenggaraan pemilu dalam praktiknya. Hal tersebut dapat dilihat dari perwujudan kerangka hukum yang rasional, terukur, dan menjamin pemenuhan kedaulatan rakyat. Tujuan dari perwujudan tersebut ialah untuk memastikan bagaimana tahapan pemilu dapat dilaksanakan secara profesional serta mampu mengakomodasi terpenuhinya hak politik setiap orang secara adil sebagaimana tujuan penyelenggaraan pemilu.

Namun jika dilihat pada pengalaman penyelenggaraan pemilu secara serentak pada 2019 maupun 2024, justru penjadwalan keserentakan yang dilaksanakan memiliki konsekuensi atas dampak serius pada proses maupun hasil pemilihan. Secara proses, penyelenggaraan pemilu lima kotak memberikan beban kerja yang luar biasa berat. Salah satu aspek paling krusial dan berbahaya adalah manajemen logistik pemilu dan manajemen pemungutan, penghitungan, dan rekapitulasi suara. Untuk manajemen logistik pemilu misalnya, salah satu gambaran kerumitannya adalah varian surat suara yang sangat banyak, sesuai dengan jumlah daerah pemilihan di level DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Seluruhnya mesti dipenuhi oleh KPU di dalam satu waktu yang bersamaan. Untuk DPR RI saja misalnya, dengan total daerah pemilihan 84 yang tersebar di 38 provinsi di Indonesia. KPU mesti menyiapkan 84 varian surat suara disaat yang bersamaan, dan didistribusikan ke seluruh wilayah Indonesia sampai level TPS. Tantangan geografis, jarak wilayah, dan beragamnya tantangan kontur alam di Indonesia menjadikan distribusi dan manajemen logistik ini menjadi semakin rumit. Salah satu pengalaman yang menyedihkan dalam perjalanan keserentakan pemilu seperti ditampilkan pada banyaknya petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) yang meninggal pada Pemilu 2019 silam dengan 894 petugas kehilangan nyawa serta 5.175 petugas yang sakit akibat beban kerja yang tidak wajar serta pekerjaan yang melewati batas waktu kerja seharusnya. Meskipun pada penyelenggaraan Pemilu 2024 kondisi tersebut dapat dikatakan membaik, namun bukan berarti kompleksitas penyelenggaraan serta beban kerja berlebih telah hilang dalam daftar masalah pada keserentakan pemilu. Di sisi lainnya, pemilu yang dilakukan secara serentak juga menyebabkan ketidaksiapan penyelenggaraan terlihat seperti pada penggunaan teknologi pemilu semacam Sistem Informasi Rekapitulasi (Sirekap). Penyelenggaran pemilu yang berdempatan di tahun yang sama juga mempersulit adanya evaluasi serta perbaikan penyelenggaran pemilu yang berakibat pada kompleksitas mewujudkan pemilu yang efektif efisien sesuai tujuan keserentakan pemilu.

Permasalahan lainnya muncul ketika penyelenggaraan pemilu di Indonesia, baik pemilihan presiden, anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, serta kepala daerah (gubernur, bupati maupun walikota) bertumpuk di tahun yang sama menyebabkan lembaga penyelenggara pemilu bekerja secara tidak efektif dan efisien dan bahkan tidak sesuai dengan sifat nasional, tetap, dan mandiri. Bagaimana mungkin lembaga penyelenggara pemilu yang bersifat nasional dan tetap mulai dari level pusat, provinsi, sampai kabupaten/kota, untuk KPU/Bawaslu, memegang jabatan selama lima tahun dan hanya menyelenggarakan pemilu satu kali dalam lima tahun masa bakti. Artinya lembaga penyelenggara negara yang bekerja hanya kurang 18 bulan saja harus menerima gaji 42 bulan sisa masa kerja dan tidak melakukan apapun di waktu dan anggaran sisa.

Selain itu, akibat penyelenggaraan pemilu secara serentak juga turut menyebabkan masa waktu rekrutmen yang berantakan. Kondisi saat ini menunjukkan bahwa jadwal rekrutmen penyelenggara pemilu, khususnya KPU di provinsi dan kabupaten/kota dilakukan secara berantakan pada tahun dan bulan yang berbeda-beda, bahkan di beberapa provinsi dan kabupaten/kota justru dilakukan di tengah tahapan krusial pemilu yang tengah berjalan. Artinya kondisi ini menunjukkan bahwa proses yang dilakukan jauh dari kata ideal akibat menjauhkan diri dari sifat tetap nasional dan mandiri KPU sebagaimana ketentuan yang tercantum pada Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 1945 serta mengganggu fokus dan profesionalitas kelembagaan penyelenggara pemilu.

MENYERENTAKAN PEMILU NASIONAL DAN LOKAL

Penataan jadwal penyelenggaraan pemilu adalah salah satu yang paling krusial untuk dilakukan pasca dua kali pemilu serentak. Masalah penjadwalan penyelenggaraan pemilu borongan dengan lima kotak, berdampak serius pada dua hal utama: Pertama berdampak kepada rasionalitas beban kerja dan kompleksitas pada penyelenggara, partai politik, dan termasuk pemilih. Kedua, penyelenggaraan pemilu serentak dengan lima kotak juga berdampak serius pada gagalnya terwujudnya efektifitas pemerintahan hasil terbangun.

Pengaturan mengenai keserentakan pemilu seharusnya tidak dipandang hanya sebatas pada urusan prosedural belaka melainkan sebuah urusan yang fundamental dengan dampak signifikan dan berpengaruh pada kualitas kedaulatan rakyat, terpenuhinya asas pemilu, tata kelola pemilu yang efektif dan efisien, serta kemudahan pemilih dalam memberikan hak suara. Pengalaman atas penyelenggaraan Pemilu 2019 dan Pemilu 2024 secara serentak melahirkan berbagai catatan yang penting untuk ditindaklanjuti sebagai upaya memperbaiki pelaksanaan pemilu di Indonesia. Keserentakan pemilu seperti penerapan pada 2019 dan 2024 melalui penyelenggaraan pemilu lima kotak secara faktual belum mampu menyelesaikan masalah-masalah seperti efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan, ketidaksiapan penyelenggara, kemudahan pemilih dalam memberikan pilihan, hingga membengkaknya anggaran. Kondisi ini seharusnya menunjukkan keterdesakan untuk memperbaiki sistem keserentakan pada pemilu. Ketika sistem pemilu yang berjalan justru tidak sesuai pada harapan normatif publik seperti berlangsung secara efektif dan efisien serta terselenggara dengan tata kelola yang baik, maka dapat dilihat adanya potensi kelahiran inisiasi untuk mereformasi sistem pemilu tersebut.

Reformasi kerentakan pada pemilu seyogyanya bisa dilihat pada opsi pilihan keserentakan secara konstitusional dari MK. Jika melihat pada pilihan opsi keserentakan pemilu yang konstitusional seperti pada Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019 yang merupakan pemaknaan atas keserentakan pemilu seperti pada amanat UUD 1945 maka akan ditemukan beberapa opsi lain keserentakan yang layak untuk dicoba dilaksanakan di Indonesia.

Untuk menjawab kompleksitas penyelenggaraan manajemen pemilu, sekaligus mengurangi suara tidak sah, serta upaya membangun pemerintahan yang kongruen dari hasil pemilu, perlu dilakukan penataan jadwal penyelenggaraan pemilu. Pilihan yang paling rasional adalah menjadikan jadwal pemilu di Indonesia pada dua format keserentakan. Pertama, pemilu serentak nasional untuk memilih Presiden, DPR, dan DPD. Kedua, pemilu serentak lokal,

untuk memilih Kepala Daerah bersamaan dengan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Format keserentakan pemilu ini adalah pilihan keserentakkan yang sudah dinyatakan konstitusional oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 55/PUU-XVII/2019. Selain pilihan yang konstitusional, pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal, akan lebih rasional untuk tiga aktor utama pemilu, yakni pemilih, peserta pemilu, dan penyelenggara pemilu. Bagi pemilih, dengan pemilu serentak dibagi menjadi dua waktu, akan lebih mungkin bagi pemilih untuk kenal siapa calegnya, serta lebih bisa fokus memilih dan membicarakan isu di level kebijakan nasional atau kebijakan daerah.

Untuk penyelenggara pemilu, dengan pembagian pemilu serentak menjadi serentak nasional dan serentak lokal, kompleksitas manajemen tahapan akan lebih ringan. Tugas penyelenggara di TPS lebih ringan. Proses manajemen logistik lebih masuk akal. Termasuk juga tahapan pungut hitung, dan rekap akan lebih rasional, dan bisa lebih akuntabel. Berikutnya, bagi peserta pemilu, terutama partai politik akan lebih punya ruang yang cukup melakukan konsolidasi organisasi, serta melakukan rekrutmen politik secara lebih demokratis. Ini akan mendorong pelebagaan partai politik semakin kuat. Format keserentakkan pemilu nasional dan lokal dapat dimulai dengan skema sebagai berikut:

SKEMA PELAKSANAAN PEMILU SERENTAK NASIONAL DAN SERENTAK LOKAL

Pengelompokan Penyelenggaraan Pemilu	Jenis Pemilu	Periode Masa Jabatan Saat Ini	Pemilu Berikutnya
Pemilu Nasional	Presiden	2024-2029	2029
	DPR	2024-2029	2029
	DPD	2024-2029	2029
Pemilu Lokal	Gubernur, Bupati, dan Walikota	2025-2031	2031
	DPRD Provinsi	2024-2031	2031
	DPRD Kabupaten/Kota	2024-2031	2031

Dengan skema pemilu serentak seperti diatas, akan terjadi penyesuaian masa jabatan, khususnya untuk kepala daerah yang dipilih pada tahun 2024, serta kepada anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota yang dipilih melalui Pemilu 2024. Di dalam melakukan transisi khususnya untuk penataan sistem politik dan kepemiluan, perpanjangan dan pemotongan masa jabatan adalah hal yang konstitusional untuk dilakukan, sepanjang diatur secara jelas di dalam UU. Hal ini pernah dilakukan pada Pemilu tahun 1999, dimana anggota legislatif hasil pemilihan tahun 1997 mesti dipotong masa jabatannya. Namun, dalam kerangka transisi untuk menuju pemilu serentak nasional dan lokal, tidak diperlukan pemotongan masa jabatan. Hanya saja kepala daerah hasil Pilkada 2024, dan dilantik tahun 2025, akan menjabat sampai tahun 2031. Kemudian untuk anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota hasil

Pemilu 2024, juga diperpanjang masa jabatannya sampai tahun 2031. Pada akhirnya tahun 2029 Indonesia akan melaksanakan pemilu serentak nasional memilih Presiden, DPR, dan DPD, lalu dua tahun setelahnya, tahun 2031, dilaksanakan pemilu serentak lokal untuk memilih kepala daerah gubernur, bupati, dan walikota bersamaan dengan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Selanjutnya, penting sekali untuk mempertimbangkan penyelerasan opsi penyelenggaraan keserentakan pemilu dengan penataan waktu rekrutmen penyelenggara pemilu serta jadwal tahapan pemilu nasional dan lokal. Hal ini penting untuk memastikan adanya konsolidasi penyelenggara pemilu dapat terjadi sebelum tahapan dimulai. Selain itu fokus dan profesionalisme penyelenggara juga dapat diwujudkan dengan rekrutmen yang dilakukan diluar tahapan. Skema penataan waktu rekrutmen penyelenggara pemilu serta jadwal tahapan pemilu nasional dan lokal dapat dilihat melalui tabel berikut:

SKEMA WAKTU REKRUTMEN PENYELENGGARA PEMILU DAN JADWAL TAHAPAN PEMILU NASIONAL SERTA PEMILU LOKAL

Tingkatan Penyelenggara	Batas Waktu Rekrutmen Harus Selesai	Akhir Masa Jabatan	Waktu Pelaksanaan Pemilu Nasional	Waktu Pelaksanaan Pemilu Lokal
KPU dan Bawaslu RI	April 2027	April 2032	Agustus 2027 – Juni 2029	Desember 2030 – Juni 2031
KPU dan Bawaslu Provinsi serta Kabupaten/Kota	Juli 2027	Juli 2032	Agustus 2027 – Juni 2029	Desember 2030 – Juni 2031

Melalui skema diatas, harapannya tidak ada lagi proses rekrutmen yang dilakukan di tengah tahapan karena rekrutmen seluruh KPU dan Bawaslu Provinsi serta Kabupaten/Kota mesti dilaksanakan secara serentak. Artinya konsolidasi penyelenggara pemilu dapat selesai sebelum tahapan pemilu nasional serta tahapan pemilu daerah dimulai dan dilaksanakan. Meskipun begitu terdapat satu konsekuensi lain yang harus diperhatikan dalam skema tersebut, yakni sebagai bagian dari proses transisi, penyelenggara pemilu baik ditingkat provinsi dan kabupaten/kota yang baru dipilih pada tahun 2023 atau tahun 2024 mesti mengalami pemotongan masa jabatan.

Namun, masa jabatan atau periode komisioner yang baru mereka jalani kurang dari dua atau tiga tahun, dapat dibuatkan aturan peralihan, dimana masa jabatan itu tidak perlu dihitung satu periode. Sehingga seluruh komisioner provinsi dan kabupaten/kota masih dapat mengikuti rekrutmen lagi untuk periode setelah tahun 2032, karena baru terhitung satu periode masa jabtan untuk periode 2027-2032. Penataan waktu rekrutmen penyelenggara pemilu ini penting dilakukan untuk memastikan konsolidasi penyelenggara pemilu, dapat terjadi sebelum tahapan dimulai. Selain itu, fokus dan profesionalisme penyelenggara dapat diwujudkan dengan rekrutmen yang dilakukan diluar tahapan.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Dengan melihat identifikasi masalah dalam pengalaman pelaksanaan keserentakan pemilu, maka Perludem hendak memberikan beberapa rekomendasi dan alternatif perihal desain keserentakan untuk diatur dalam revisi undang-undang pemilu. Adapun rekomendasi yang kami ajukan adalah sebagai berikut:

1. Mengatur jadwal pemilu serentak di Indonesia menjadi dua waktu pemilu: Pemilu Serentak Nasional untuk memilih Presiden, DPR, dan DPD, lalu dua tahun setelahnya mengatur pemilu serentak lokal untuk memilih Gubernur, Bupati, Walikota serentak dengan pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota;
2. Pelaksanaan pemilu nasional untuk memilih Presiden, DPR, dan DPD pada hari yang sama mulai diselenggarakan pada tahun 2029 dan seterusnya;
3. Pemilu serentak lokal diselenggarakan untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota secara bersamaan;
4. Pemilu serentak lokal mulai diselenggarakan pada tahun 2031 dan seterusnya dengan mekanisme perpanjangan masa jabatan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota hasil Pemilu 2024 sampai tahun 2031;
5. Pelaksanaan pemilu serentak lokal pada tahun 2031 juga mengharuskan masa jabatan kepala daerah yang dipilih pada Pilkada 2024, dan dilantik pada tahun 2025, menjabat sampai tahun 2031
6. Dalam menunjang opsi keserentakan pemilu yang diajukan, maka rekrutmen penyelenggara pemilu di tingkat nasional dan daerah diselenggarakan secara serentak pada tahun yang sama;
7. Menuju Pemilu Serentak 2029, batas waktu rekrutmen penyelenggara pemilu di tingkat nasional paling lambat selesai di bulan April 2027 dan bulan Juli 2027 untuk rekrutmen penyelenggara pemilu di tingkat daerah.