

PENATAAN JADWAL KESERENTAKAN PEMILU DAN IMPLIKASINYA TERHADAP MANAJEMEN PEMILU

Oleh

Khoirunnisa Nur Agustiyati

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi

Abstrak

Pemilu 2019 menjadi pengalaman pertama Indonesia menyelenggarakan pemilu serentak. Pemilu serentak dimaknai sebagai menggabungkan dua jenis pemilu yang berbeda, yaitu pemilu eksekutif dan pemilu legislatif. Pemilu 2019 diselenggarakan secara serentak berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No 14/PUU-XI/2013. Salah satu pertimbangan MK dalam memutuskan penyelenggaraan pemilu secara serentak adalah untuk efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu. Pilihan variabel sistem pemilu akan berimplikasi pada hal-hal administrasi yang akan ditanggung oleh penyelenggara pemilu. Salah satu hal yang dilakukan dalam mengevaluasi Pemilu 2019 adalah dengan melakukan uji materi ke MK, khususnya terkait dengan desain keserentakan pemilu. Dalam putusannya, MK memberikan enam pilihan pemilu serentak yang dianggap konstitusional. Dari pilihan-pilihan tersebut, pilihan yang paling ideal adalah memilih pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah. Hal ini akan berimplikasi pada tata kelola penyelenggaraan pemilu yang lebih sederhana dan efisien. Penyelenggaraan pemilu yang rasional dan terukur adalah perwujudan dari pemenuhan asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Kata kunci: pemilu serentak, manajemen pemilu, efektivitas penyelenggaraan pemilu

Pendahuluan

Pemilu 2019 merupakan pemilu serentak yang pertama kali diterapkan di Indonesia.⁷¹ Hal yang mendasari penyelenggaraan Pemilu 2019 secara serentak adalah Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No 14/PUU-XI/2013 yang merupakan putusan atas uji materi yang dilakukan oleh Effendi Ghazali. Hal yang mendasari uji materi tersebut adalah bahwa selama ini terdapat permasalahan dengan memisahkan antara pemilu eksekutif (dalam hal ini pemilu presiden) dan pemilu legislatif. Masalah yang diangkat dalam permohonan uji materi ini antara lain; (1) menghadirkan politik transaksional antara partai dengan individu yang berniat menjadi pejabat publik atau antarpertai politik untuk pengisian pejabat publik. Transaksi politik ini terjadi ketika pengajuan calon anggota legislatif, ketika pencalonan presiden dan wakil presiden karena ada syarat minimal pencalonan sebesar 20% kursi DPR atau 25% akumulasi perolehan suara, setelah diketahui

hasil pemilu presiden dan wakil presiden putaran pertama, ketika pembentukan kabinet, dan pada saat pembentukan kolaisi DPR yang menjadi prototipe koalisi di DPRD. (2) biaya politik menjadi tinggi, marak politik uang dan korupsi politik dari anggaran proyek kementerian sebagai sarana pembiayaan politik. (3) tidak diperkuatnya sistem presidensial yang diakibatkan adanya ketergantungan antara presiden dan parlemen. (4) tidak dilaksanakan pemilu kepala daerah dalam bingkai pemilu serentak yakni *midterm election* yang berdampak pada tingginya biaya penyelenggaraan pemilu.⁷²

Dari uji materi tersebut, MK memutuskan untuk menerima permohonan Effendi Ghazali. Terdapat tiga hal yang menjadi argumentasi MK. Pertama, melihat bahwa sistem pemilu harus mendorong efektivitas sistem presidensial. Memperkuat sistem presidensial adalah salah satu kesepakatan dalam Badan Pekerja MPR saat melakukan pembahasan Perubahan UUD 1945 (1999-2002). Bahwa posisi antara Presiden dan DPR adalah sejajar

⁷¹ Pemilu serentak dimaknai sebagai penggabungan antara dua jenis pemilu yang berbeda, dalam hal ini adalah pemilu eksekutif dan pemilu legislatif.

⁷² Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi No 14/PUU-XI/2013

dengan prinsip hubungan saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Tetapi yang saat ini terjadi adalah hasil dari pilpres setelah pileg tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi.

Kedua, dari sisi *original intent* dan penafsiran sistematik. Apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggara Pilpres dilakukan serentak dengan Pemilu Anggota Lembaga Parlemen. Hal ini dikemukakan oleh salah satu anggota Panitia Ad Hoc 1 Badan Pekerja MPR RI, Slamet Effendy Yusuf yang menyatakan bahwa “yang dimaksud dengan pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPDm pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi diletakkan dalam satu rezim.” Dengan demikian dari sudut pandangan original intent dari penyusunan perubahan UUD 1945 telah mendapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan pilres. 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 untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD. Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tida memisahkan penyelenggaraan pemilu anggota lembaga perwakilan dan pilpres.

Ketiga, argumentasi terkait efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu. Bahwa penyelenggaraan pilpres dan pileg secara serentak akan lebih efisien sehingga pemberian biaya penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayaran pajak dan hasil eksploitasi SDA dan sumber daya ekonomi lainnya. Selain itu juga untuk mendorong pemilih dapat memilih secara cerdas (*political efficacy*) dengan pemilu serentak terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta *checks and balances* dari pemrintahan presidensila dengan keyakinan sendiri. Ketiga hal inilah yang menjadi dasar MK dalam memutus perkara ini. Sehingga dalam putusannya MK berpendapat bahwa untuk Pemilu 2019 dan seterusnya penyelenggaraan

pemilu dilakukan secara serentak.⁷³

Lalu bagaimana dengan penyelenggaraan Pemilu 2019? Seperti yang sudah disebutkan bahwa salah satu argumentasi MK dalam memutuskan penyelenggaraan Pemilu 2019 secara serentak adalah efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilu. Hal ini kemudian ditegaskan dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 (UU No. 7/2017) tentang pemilu yang menyebutkan bahwa salah satu tujuan pemilu adalah mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien.⁷⁴ Sejauh mana desain pemilu serentak mampu menjawab tujuan ini?

Berdasarkan sejumlah evaluasi yang dilakukan terhadap penyelenggaraan Pemilu 2019, terdapat sejumlah catatan baik dari sisi proses dan hasil pemilunya. Penyelenggaraan Pemilu 2019

merupakan penyelenggaraan pemilu yang sangat kompleks. Bahkan efisiensi penyelenggaraan pemilu yang menjadi salah satu tujuan pemilu tidak tercapai. Pemilu 2019 yang menyerentakkan pemilu presiden dan pemilu legislatif justru mengeluarkan biaya yang lebih besar dibandingkan dengan Pemilu 2014 yang tidak diserentakkan. Alokasi anggaran Pemilu 2014 adalah Rp 24,8 triliun, dengan rincian Rp. 8,1 triliun yang dikeluarkan pada tahun 2013 dan Rp. 16,7 triliun yang dikeluarkan pada tahun 2014.⁷⁵ Sementara total anggaran untuk Pemilu 2019 adalah Rp. 25,12 triliun dengan rincian Rp. 9,33 triliun untuk anggaran 2018 dan Rp. 15,79 triliun untuk anggaran tahun 2019. Hal ini belum termasuk persiapan pada tahun 2017 sebesar Rp. 465,71 miliar.⁷⁶

Selain dari sisi anggaran yang ternyata tidak efisien, penyelenggaraan Pemilu 2019 juga

⁷³ Ibid

⁷⁴ Pasal 2 UU No 7/2017 menyebutkan tujuan pemilu adalah; memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis; mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas; menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu; memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilu; dan mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien

⁷⁵ Data Kemeenterian Keuangan dalam Fadli Ramadhanil dkk, *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu*, (Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2019)

⁷⁶ <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-peruntukan-anggaran-pemilu-2019/>

mengalami kompleksitas dalam tata kelola penyelenggarannya. Hal ini terjadi karena beberapa hal. *Pertama*, penyelenggaraan Pemilu 2019 berhimpitan dengan penyelenggaraan Pilkada 2018. *Kedua*, pilihan keserentakan pemilu lima kotak memiliki implikasi teknis terhadap manajemen penyelenggaraan pemilu.

Tujuan dari penyelenggaraan Pemilu 2019 belum tercapai secara maksimal karena menghadapi tiga tantangan besar, yaitu tantangan dalam merumuskan peraturan perundang-undangan, rekayasa sistem pemilu, dan manajemen penyelenggaraan pemilu. Hal ini terjadi karena peraturan yang menjadi payung hukum penyelenggaraan Pemilu 2019, yaitu UU No/ 7/2017 hanya bersifat menggugurkan kewajiban menindaklanjuti Putusan MK tentang pemilu serentak. Rekayasa sistem pemilu dilakukan hanya sebatas kepentingan partai politik untuk mempertahankan kekuasaan, sehingga rekayasa sistem pemilu yang sesuai dengan pemilu serentak tidak terbentuk.

Di sisi yang lain, rekayasan sistem pemilu, khususnya keserentakan pemilu

tidak mempertimbangkan implikasinya pada tata kelola pemilu atau manajemen pemilu. Padahal setiap variable dari sistem pemilu akan berkorelasi dengan tata kelola penyelenggaraan pemilu. Hal inilah yang menjadikan tata kelola penyelenggaraan pemilu 2019 mengalami kompleksitasnya.⁷⁷ Untuk itu tujuan dari tulisan ini adalah untuk melihat pengalaman kompleksitas penyelenggaraan Pemilu 2019 dan bagaimana implikasi terhadap proses penyelenggaraan pemilu jika dilakukan penataan jadwal keserentakan pemilu di masa yang akan datang. Tulisan ini disajikan secara deskriptif analitis, dengan menggunakan data sekunder, mulai dari buku dan jurnal yang terkait dengan penyelenggaraan pemilu serentak, daerah pemilihan, dan implikasinya kepada politik biaya tinggi di dalam sebuah kontestasi pemilu.

⁷⁷ Fadli Ramadhanil, dkk, *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu*, (Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2019),

Pembahasan

Tata Kelola Manajemen Penyelenggaraan Pemilu

Tata kelola pemilu dapat didefinisikan sebagai sebuah kumpulan aktivitas yang saling terkait satu sama lain yang melibatkan pembuatan aturan, pelaksanaan aturan, dan ajudikasi aturan. Terdapat tingkatan dalam tata kelola pemilu. *Pertama*, pembuatan aturan yang merupakan fokus pada pemilihan dan pendefinisian aturan-aturan dasar dari permainan kepemiluan. Terkait hal ini terdapat dua varian, yaitu aturan mengenai kompetisi pemilu yang mengatur mulai dari formula, besaran daerah pemilihan, Batasan-batasan daerah pemilihan, ukuran lembaga perwakilan, waktu atau jadwal, dan juga jaminan politik. Varian kedua terkait aturan-aturan mengenai tata kelola kepemiluan yang meliputi pendaftaran pemilih, pendaftaran peserta pemilu, desain surat suara, pemungutan, penghitungan dan tabulasi suara, lembaga penyelenggara pemilu, dan regulasi tentang perselisihan hasil pemilu. *Kedua*, pelaksanaan aturan mengenai tata kelola pemilu fokus pada pengorganisasian kepemiluan, yang termasuk di dalamnya adalah pendaftaran

pemilih dan peserta pemilu, pendaftaran pemantau pemilu, pendidikan pemilih, pengorganisasian pemilu, pemungutan suara, penghitungan dan pelaporan. *Keitga*, ajudikasi aturan yang artinya adalah tata kelola pemilu sangat terkait dengan penetapan hasil pemilu dan perselisihan hasil pemilu.⁷⁸

Dari sini dapat terlihat bahwa sistem pemilu memerlukan manajemen pemilu yang akan mengintegrasikan hak dan kewajiban pemilih, partai politik, serta calon anggota legislatif dan pejabat eksekutif dalam kompetisi yang jujur dan adil.⁷⁹ Rekayasa pemilu harus memperhatikan elemen-elemen manajemen supaya sistem pemilu dapat mencapai tujuannya. Hal ini karena pilihan akan variable-variabel sistem pemilu akan memiliki konsekuensi pada administrasi yang harus ditanggung penyelenggara pemilu. Implikasi ini tidak hanya untuk

⁷⁸ Mozaffar dan Schedler (2005) dalam Ferry Kurnia Rizkiyansyah dkk, *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2019)

⁷⁹ Didik Supriyanto, dkk, *Menata Ulang Jadwal Pilkada, Menuju Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, (Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2013)

pemilu legislatif tetapi juga dalam pemilu eksekutif.⁸⁰

Melihat pengalaman penyelenggaraan Pemilu 2019 menunjukkan demikian, bahwa pemilihan variabel sistem pemilu akan berdampak langsung pada manajemen penyelenggaraan pemilunya. Menambah satu jenis pemilihan saja bisa berdampak pada manajemen penyelenggaraan pemilu. Sehingga bisa dibayangkan jika seluruh jenis pemilihan diselenggarakan pada satu hari yang sama tentu akan menjadi sangat kompleks bagi penyelenggaraan pemilu.

Uji Materi Desain Keserentakan Pemilu

Setelah penyelenggaraan Pemilu 2019, banyak dilakukan evaluasi baik dari sisi hasil maupun proses pemilunya. Bahkan dorongan untuk melakukan evaluasi penyelenggaraan pemilu ini disuarakan beberapa saat setelah penyelenggaraan Pemilu 2019. Salah satunya adalah yang pada waktu itu disampaikan oleh

Wakil Presiden Jusuf Kalla yang menyatakan bahwa perlu meninjau ulang sistem keserentakan pemilu di Indonesia. Hal ini diungkapkan setelah banyaknya petugas KPPS yang meninggal dunia karena kelelahan setelah menyelenggarakan pemilu.⁸¹

Salah satu upaya dalam melakukan evaluasi ini adalah dengan dilakukan uji materi ke MK yang dilakukan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Hal yang menjadi pokok permohonan Perludem adalah meminta kepada MK bahwa pemilu serentak yang konstitusional adalah pemilu serentak nasional untuk memilih presiden, DPR, dan DPD lalu setelahnya dilaksanakan pemilu serentak lokal, untuk memilih DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, serentak dengan Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pada intinya MK menolak uji materi tersebut. Hal ini karena apa yang dimintakan Perludem spesifik meminta pemisahan pemilu nasional dan pemilu daerah.

⁸⁰ Rafael Lopez-Pintor, *Electoral Management Bodies as Institutions of Government*, (New York: Bureau of Development Policy, UNDP, 2000)

⁸¹

<https://nasional.tempo.co/read/1198237/evaluasi-pemilu-2019-jk-nilai-pilpres-dan-pileg-dipisahkan>

Walaupun MK menolak permintaan tersebut tetapi dalam pertimbangan hukumnya MK memberikan pilihan-pilihan desain keserentakan pemilu. Hal yang mendasari Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2-10 adalah: (1) Perdebatan para pengubah UUD 1945 atau original intent ketika amandemen UUD 1945; (2) Penguatan sistem presidensial di Indonesia; (3) Menelusuri kembali makna pemilihan umum serentak dalam Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013.

Dalam perdebatan para pengubang UUD 1945, MK berpendapat bahwa setelah melacak perdebatan selama perbaikan UUD 1945, terdapat banyak pandangan dan perdebatan perihal keserentakan pemilihan umum. Dalam hal ini, adalah benar penyelenggaraan Pemilu Serentak Lima Kotak menjadi salah satu gagasan yang muncul dari pengubah UUD 1945. Namun gagasan tersebut bukanlah satu-satunya yang berkembang ketika perubahan UUD 1945.⁸² Artinya pemilu lima kotak seperti yang diselenggarakan pada tahun 2019 bukanlah satu-satunya desain

keserentakan pemilu yang konstitusional. Bahkan berdasarkan penelusuran dari original intent, ditemukan tujuh varian pemilu dalam original intent, yaitu:

1. Pemilihan umum, baik pemilihan anggota legislatif maupun pemilihan presiden dan wakil presiden, dilakukan secara bersamaan atau serentak di seluruh Indonesia;
2. Pemilihan umum serentak hanya untuk memilih anggota DPR, DPRD, dan DPD dilaksanakan di seluruh wilayah Republik Indonesia;
3. Pemilihan umum serentak secara nasional maupun serentak yang bersifat lokal;
4. Pemilihan umum serentak sesuai dengan berakhirnya masa jabatan yang akan dipilih, sehingga serentak dapat dilakukan beberapa kali dalam lima tahun itu, termasuk memilih langsung gubernur dan bupati/walikota;
5. Pemilihan umum serentak, namun penyelenggaraan keserentakannya diatur dengan undang-undang;
6. Penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Pemilihan Umum dipisahkan. Kemudian pemilihan Presiden dapat

⁸² Pertimbangan MK, Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019, hal 316

diikuti juga dengan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;

7. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden waktunya berbeda dengan pemilihan umum untuk memilih DPR, DPD, dan DPRD. Sementara itu, pemilihan rumpun eksekutif: Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur, Bupati, Walikota, dan sebagainya dipilih langsung oleh rakyat.

Berdasarkan hasil penelusuran MK terhadap original intent pembahasan UUD 1945 juga membuktikan terdapat banyak varian pemikiran perihal keserentakan penyelenggaraan pemilihan umum. Bahkan para pengubah UUD 1945 sama sekali tidak membedakan rezim pemilihan. Pemilihan umum serentak sesuai dengan berakhirnya masa jabatan yang akan dipilih, sehingga serentak dapat dilakukan beberapa kali dalam lima tahun itu termasuk memilih langsung gubernur dan bupati/walikota.⁸³

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, MK menyebutkan bahwa pemilu serentak lima kotak seperti yang diselenggarakan pada 2019 bukanlah satu-satunya pilihan keserentakan pemilu. MK memberikan enam pilihan model pemilu serentak, yaitu;

1. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan anggota DPRD;
2. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
3. Pemilihan umum serentak untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden, anggota DPRD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
4. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, pemilihan

⁸³ Pertimbahan MK dalam Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019, hal 316

- Gubernur, dan Bupati/Walikota;
5. Pemilihan umum serentak nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden/Wakil Presiden; dan beberapa waktu setelahnya dilaksanakan Pemilihan umum serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilihan umum serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati dan Walikota;
6. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden/Wakil Presiden.

Implikasi Desain Keserentakan Pemilu Serentak dengan Tata Kelola Manajemen Penyelenggaraan Pemilu

Setiap pilihan dari sistem pemilu akan berimplikasi pada teknis manajemen penyelenggaraan pemilu, termasuk

juga pilihan desain keserentakan pemilu. Untuk itu pemilihan desain keserentakan pemilu harus juga mempertimbangkan sisi teknis manajemen penyelenggaraan pemilunya. Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019 memberikan pilihan-pilihan terkait desain keserentakan. Dalam pemilihan desain itu, MK memberikan sejumlah panduan, yaitu:

1. Pemilihan model yang berimplikasi terhadap perubahan undang-undang dilakukan dengan partisipasi semua kalangan yang memiliki perhatian atas penyelenggaraan pemilihan umum;
2. Kemungkinan perubahan undang-undang terhadap pilihan model-model tersebut dilakukan lebih awal sehingga tersedia waktu untuk dilakukan simulasi sebelum perubahan tersebut benar-benar efektif dilaksanakan;
3. Pembentuk undang-undang memperhitungkan dengan cermat semua implikasi teknis atas pilihan model yang tersedia sehingga pelaksanaannya tetap berada dalam batas penalaran yang wajar terutama untuk

- mewujudkan pemilihan umum yang berkualitas;
4. Pilihan model selalu memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak untuk memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat; dan
 5. Tidak acap-kali mengubah model pemilihan langsung yang diselenggarakan secara serentak sehingga terbangun kepastian dan kemapanan pelaksanaan pemilihan umum

Untuk memilih desain keserentakan jadwal pemilu, tentu perlu diketahui apa yang menjadi tujuan dari pemilu itu. Tujuan pemilu dapat dibagi menjadi dua, yaitu tujuan pemilu dari sisi proses dan dari sisi hasilnya. Dari sisi proses, pemilu bertujuan untuk mempermudah pemilih dalam memberikan suaranya, menyederhanakan jadwal penyelenggaraan, mengefesiensikan biaya penyelenggaraan, dan menyimbangkan beban penyelenggaran pemilu. Sementara tujuan dari sisi hasilnya adalah untuk meningkatkan partisipasi politik rakyat, menciptakan sistem

presidensial yang efektif, menyederhanakan sistem kepartaihan, dan memperkuat dan mendemokratiskan partai politik.⁸⁴

Terkait tujuan pemilu tersebut, maka desain keserentakan yang dinilai bisa mengakomodir tujuan tersebut adalah pada pilihan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah. Pemilu serentak nasional memilih Presiden, DPR, dan DPD pada satu hari pemilihan. Kemudian selang dua tahun kemudian menyelenggarakan pemilu daerah yang terdiri dari pemilu kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) dan legislative daerah (DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota). Desain keserentakan pemilu model ini terakomodir dalam draft RUU Pemilu yang sedang dibahas oleh Komisi II DPR.⁸⁵

Lalu bagaimana implikasinya terhadap manajemen teknis penyelenggaraan pemilu jika desain keserentakan yang dipilih

⁸⁴ Op cit, Didik Supriyanto dkk, 47-100

⁸⁵ Sampai tulisan ini dibuat, draft RUU Pemilu yang sedang dibahas di Komisi II masih mengakomodir desain keserentakan pemilu nasional dan pemilu daerah.

adalah pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah? Jika melihat desain pemilu di Indonesia, sebelum mulai ditatanya jadwal pemilu, waktu pemilu kita adalah pemilu legislatif, lalu selang dua bulan kemudian dilanjutkan dengan pemilu presiden. Sementara jadwal pilkada berserakan waktunya sepanjang empat tahun. Dengan jadwal pemilu yang semacam ini, menyebabkan ketidakseimbangan beban penyelenggaraan pemilu.

Beban penyelenggara pemilu sangat besar saat menyelenggarakan pemilu legislatif. Hal ini karena jumlah peserta pemilu yang banyak, jumlah calon yang banyak, dan jenis pemilihan anggota legislatif yang terdiri dari empat pemilihan, yaitu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Beban ini mulai dari penyediaan logistic sampai dengan beban menyelenggarakan pemilu di tingkat KPPS. Petugas harus mencatat penghitungan hasil pemilu secara manual dan berjenjang. Sementara beban penyelenggara pemilu lebih ringan saat menyelenggarakan pemilihan presiden atau pilkada. Hal ini karena dari jumlah calon yang

lebih sedikit dan kertas suara yang juga relatif lebih kecil dibandingkan dengan pemilu legislatif.

Untuk itu ketimpangan beban penyelenggaraan pemilu ini perlu diseimbangkan. Langkah yang dapat dilakukan adalah mengurangi beban pekerjaan pemilu legislatif, lalu hasil pengurangan itu digabungkan dengan pekerjaan pemilu presiden dan pilkada. Dari sisi manajemen penyelenggaraan pemilu, pemisahan antara pemilu nasional dan pemilu daerah dapat menyeimbangkan beban penyelenggara pemilu.⁸⁶

Dengan pemisahan jadwal keserentakan menjadi pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah ini, tahapan penyelenggaraan pemilu pun bisa lebih disederhanakan. Pasal 167 ayat (6) UU No 7/2017 menyebutkan bahwa tahapan penyelenggaraan pemilu dimulai paling lambat 20 bulan sebelum hari pemungutan suara. Waktu tahapan penyelenggaraan ini dinilai cukup panjang dan menghabiskan biaya yang besar. Penyederhanaan ini bisa

⁸⁶ Op cit, Didik Supriyanto, dkk

mengurangi anggaran negara yang dikeluarkan dan juga bisa menghemat sumber daya.

Tabel 1**Rancangan Jadwal Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah⁸⁷**

Aktor	Tahun 1	Tahun 2	Tahun 3	Tahun 4	Tahun 5
	Pemilu Nasional		Pemilu Daerah		
KPU	Pelaksanaan Tahapan	Evaluasi Persiapan	Pelaksanaan Tahapan	Evaluasi Rekrutmen	Persiapan
Partai / Peserta Pemilu	Pencalonan Kampanye	Evaluasi Persiapan	Pencalonan Kampanye	Evaluasi Konsolidasi	Pembentukan Koalisi
Pemilih	Pemberian Suara	Evaluasi Pejabat-Partai	Pemberian Suara	Evaluasi Pejabat-Partai	Evaluasi Pejabat-Partai

⁸⁷ Didik Supriyanto, *Imajinasi Hakim Konstitusi*, Materi Paparan dalam Kelas Khusus Perludem, 31 Agustus 2020 (tidak dipublikasikan)

Tahapan penyelenggaraan pemilu bisa dibuat lebih efektif karena ada beberapa aktivitas yang bisa dikeluarkan dari tahapan pemilu. Untuk itu tahapan pemilu bisa dibagi menjadi tiga, yaitu pratahapan pemilu, tahapan pemilu, dan pascatahapan pemilu. Aktivitas yang dikeluarkan dari tahapan pemilu antara lain pembentukan daerah pemilihan, pendaftaran partai politik peserta pemilu, dan juga pendaftaran pemilih. Dengan mengeluarkan aktivitas-aktivitas tersebut dari tahapan pemilu maka tahapan pemilu bisa dipersingkat menjadi kurang lebih menjadi delapan bulan saja.

Sejumlah aktivitas dikeluarkan menjadi pratahapan pemilu karena untuk mengefektifkan tahapan pemilu. Tahapan pendaftaran pemilih diubah metodenya menjadi pemutakhiran daftar pemilih berkelanjutan. Dengan demikian pemutakhiran daftar pemilih tidak hanya dilakukan ketika menjelang adanya peristiwa pemilu, melainkan selalu termutakhirkhan setiap saat. Selain itu daftar pemilih dapat dipersiapkan dengan lebih cepat sebelum tahapan pemilu sehingga

saat tahapan pemilu berjalan daftar pemilih tinggal ditetapkan.

Aktivitas berikutnya yang dikeluarkan dari tahapan pemilu adalah pembentukan daerah pemilihan. Pembentukan daerah pemilihan dilakukan mengikuti siklus sensus penduduk yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS). Hal ini karena dasar yang digunakan untuk melakukan pembentukan daerah pemilihan adalah berdasarkan jumlah penduduk. Dengan demikian dalam satu kali sensus data penduduk dapat digunakan untuk dua kali pemilu. Hal ini juga menjadi momentum untuk bisa mengevaluasi daerah pemilihan. Artinya peta daerah pemilihan akan mengikuti proporsi jumlah penduduk. Sehingga peta daerah pemilihan tidak lagi menjadi lampiran undang-undang pemilu.

Pendaftaran partai politik peserta pemilu pun juga dikeluarkan dari tahapan pemilu. Hal ini dilakukan di tahun ke-5 untuk pendaftaran partai politik pemilu nasional dan di tahun ke-2 untuk pendaftaran partai politik pemilu daerah. Untuk itu persyaratan pendaftaran partai politik pemilu tidak lagi

berdasarkan kelengkapan administrasi yang diserahkan ke penyelenggara pemilu. Persyaratan bagi partai politik untuk menjadi peserta pemilu difokuskan pada partai politik yang memiliki kursi

baik itu di DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Dengan demikian syarat partai politik untuk menjadi peserta pemilu menjadi lebih sederhana.

Tabel 2
Pendaftaran Partai Politik Peserta Pemilu

Partai Politik untuk Pemilu Nasional	Partai Politik untuk Pemilu Daerah
Partai politik yang memiliki kursi DPR	Partai politik yang memiliki kursi DPR
Partai politik yang memiliki kursi DPRD Provinsi di 50% provinsi di Indonesia	Partai politik yang memiliki kursi DPRD Provinsi di 50% atau lebih provinsi di Indonesia
Partai politik yang memiliki kursi DPRD Kabupaten/Kota di 50% atau lebih kabupaten/kota	Partai politik yang memiliki kursi DPRD Kabupaten/Kota di 50% atau lebih kabupaten/kota
Partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah pemilu DPR pada pemilu terakhir	Partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan saura dari jumlah suara sah pemilu DPR pada pemilu terakhir
	Partai politik yang memiliki dukungan warga negara yang memiliki hak pilih sekurang-kurangnya sama dengan jumlah suara dari kursi terakhir yang diperolah partai politik peserta pemilu di satu daerah pemilihan Pemilu DPRD Provinsi pada pemilu terakhir (partai baru)

Untuk tahapan pemilu pun waktunya dipersingkat, kurang lebih waktunya hanya delapan bulan. Aktivitas pertama yang masuk dalam tahapan pemilu adalah pendaftaran calon dan pasangan calon. Pendaftaran calon untuk calon anggota legislatif, dan pendaftaran pasangan calon untuk pemilu presiden dan wakil presiden. Untuk tahapan kampanye, bisa dimulai sejak ditetapkan sebagai peserta pemilu. Tahapan kampanye difokuskan untuk pendidikan politik dengan prinsip kampanye yang jujur, terbuka, dan dialogis yang bertujuan untuk partisipasi masyarakat. Untuk itu metode kampanye yang sifatnya rapat umum sebaiknya jumlahnya dibatasi sehingga lebih mengedepankan kampanye yang bersifat dialogis dengan masyarakat. Setelah tahapan kampanye, aktivitas tahapan pemilu selanjutnya adalah pemungutan dan penghitungan suara. Untuk pemilu nasional terdiri dari Pemilu Presiden dan wakil presiden, DPR, dan DPD. Sementara untuk pemilu daerah terdiri dari pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati/ walikota dan wakil

walikota, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Setelah itu dilanjutkan dengan penetapan hasil dan pelatihan. Untuk tahapan pemilu ini dilakukan di tahun ke-1 untuk pemilu nasional dan tahun ke-3 untuk pemilu daerah.

Tabel 3
Agenda Pemilu Nasional⁸⁸

Tahun 5	Tahun 1	Tahun 2
Pembentukan Daerah Pemilihan	Pendaftaran Calon dan Pasangan Calon	Evaluasi Pemilu Nasional
Pendaftaran Partai Politik Peserta Pemilu	Pendaftaran Kampanye	Persiapan Pemilu Daerah
	Pemungutan dan Penghitungan Suara	Pendaftaran Partai Politik Peserta Pemilu Daerah
	Penetapan Hasil	
	Pelantikan	

Tabel 4
Agenda Pemilu Daerah⁸⁹

Tahun 2	Tahun 3	Tahun 4
Pendaftaran Partai Politik Peserta Pemilu Daerah	Pendaftaran Calon dan Pasangan Calon	Evaluasi Pemilu Daerah
	Kampanye	Rekrutmen Penyelenggara
	Pemungutan dan Penghitungan Suara	
	Penetapan Hasil	
	Pelantikan	

⁸⁸ Ibid

⁸⁹ Ibid

Setelah menyelenggarakan pemilu nasional di tahun ke-1, dilanjutkan dengan evaluasi pemilu nasional, persiapan pemilu daerah, dan pendaftaran partai politik peserta pemilu untuk pemilu daerah yang dilakukan di tahun ke-2. Lalu di tahun ke-3 diselenggarakan pemilu daerah. Selanjutnya di tahun ke-4 dilakukan evaluasi pemilu daerah dan rekrutmen penyelenggara pemilu. Rekrutmen penyelenggara pemilu juga perlu ditata ulang jadwalnya, karena rekrutmen penyelenggara pemilu, khususnya untuk penyelenggara pemilu di daerah jadwalnya tidak serentak, dan bahkan jadwalnya ada yang berhimpitan dengan tahapan pemilu yang sedang berjalan. Proses rekrutmen penyelenggara pemilu yang dilakukan berhimpitan dengan tahapan pemilu yang sedang berjalan menjadi tidak ideal apalagi jika penyelenggara pemilu yang terpilih adalah orang baru yang perlu waktu untuk beradaptasi dengan manajemen penyelenggaraan pemilu. Untuk itu dengan desain pemilu serentak nasional dan pemilu daerah bisa ini, desain rekrutmen penyelenggara pemilu bisa

dilakukan dengan lebih ideal waktunya.

Penataan ulang manajemen pemilu ini tentu perlu dibarengi dengan optimalisasi penguatan kapasitas penyelenggara pemilu hingga di tingkat *ad-hoc*. Pemilu yang diselenggarakan dengan baik adalah hal yang esensial untuk penerapan demokrasi. Banyak hal yang bisa mempengaruhinya, salah satunya adalah bagaimana penyelenggara pemilu dapat menyelenggarakan pemilu sesuai dengan prinsip pemilu demokratis. Untuk itu dibutuhkan managemen dan implementasi pemilu yang baik. Karena pemilu yang demokratis tidak hanya ditentukan dari undang-undang pemilu yang mengaturnya. Tahapan-tahapan pemilu harus diselenggarakan sesuai dengan prinsip demokrasi, termasuk di dalamnya adalah proses pemungutan dan penghitungan suara yang harus dilakukan tanpa adanya kesalahan. Kualitas penyelenggaraan pemilu menjadi penting karena penyelenggaraan pemilu dapat berdampak pada kepercayaan pemilih kepada proses pemilu dalam negara demokrasi (Claassen,dkk, 2012),

bisa juga mengancam konsolidasi demokrasi (Elklist dan Reynolds, 2002), dan juga bisa mempengaruhi hasil pemilu (Wand, dkk, 2001).⁹⁰

Penyelenggaraan pemilu yang rasional dan terukur adalah perwujudan dari pemenuhan asas pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Oleh sebab itu, jika di dalam proses pelaksanaan tahapan pemilu di tingkat TPS adalah sesuatu yang tidak terukur dan rasional, hal ini tentu menjadi salah satu hal yang bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemilu yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁹¹

Penutup

Setiap pilihan dari variabel sistem pemilu akan berdampak dengan tata kelola manajemen penyelenggaraan

pemilu, termasuk pada pilihan desain keserentakan pemilu. Dalam memilih desain keserentakan pemilu perlu mempertimbangkan apa yang akan menjadi tujuan pemilu baik dari sisi proses maupun dari sisi hasil pemilunya. Keputusan menyelenggarakan pemilu serentak lima kotak ternyata sangat berdampak pada tata kelola manajemen penyelenggaraan pemilu. Penyelenggara pemilu tentu juga perlu beradaptasi dengan pilihan sistem ataupun jadwal yang sudah ditetapkan oleh undang-undang, tetapi manajemen pemilu harus dilakukan secara rasional dan juga terukur agar tidak menciderai nilai pemilu demokratis. Penyelenggaraan pemilu demokratis tidak hanya ditentukan oleh undang-undang yang mengatur pemilu tersebut. Penyelenggaraan pemilu pada tahapan pemungutan dan penghitungan suar juga berkontribusi dalam mempengaruhi proses pemilu yang demokratis.⁹²

Desain pilihan keserentakan pemilu nasional dan pemilu daerah ini akan berdampak

⁹⁰ Toby S James, *Better Workers, Better Elections? Electoral Management Body Workforces and Electoral Integrity Worldwide*, International Political Science Review 2019, Vol 40(3) 370-390, 2019

⁹¹ Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, Permohonan Pengujian Undang-Undang No.55/PUU-XVII/2019

⁹² Op. cit, Toby S James, 2019

pada penyederhanaan desain penyelenggara pemilu. Desain ini akan lebih mempermudah pemilih dalam memberikan suaranya, menyederhanakan jadwal penyelenggaraan pemilu, mengefesiensikan biaya penyelenggaraan pemilu, dan menyeimbangkan beban penyelenggara pemilu. Dalam lima tahun siklus pemilu, tahapan pemilu akan terbagi menjadi pratahapan pemilu, tahapan pemilu, dan pascatahapan pemilu. Hal ini akan menyederhanakan waktu tahapan penyelenggaraan pemilu. Sejumlah aktivitas yang sebelumnya masuk ke dalam tahapan pemilu dapat dikeluarkan dalam tahapan pemilu. Aktivitas yang masuk dalam tahapan prapemilu antara lain adalah pemutakhiran daftar pemilih yang diubah menjadi metode berkelanjutan, pembentukan daerah pemilihan yang dilakukan mengikuti jadwal sensus penduduk oleh BPS, dan pendaftaran partai politik peserta pemilu. Sehingga aktivitas yang masuk dalam tahapan pemilu menjadi lebih sederhana yaitu pendaftaran calon dan pasangan calon, kampanye, pemungutan dan penghitungan suara, penetapan calon terpilih,

dan pelantikan. Kemudian untuk pascatahapan pemilu adalah evaluasi pemilu dan juga rekrutmen penyelenggara pemilu. Rekrutmen penyelenggara pemilu juga perlu ditata ulang waktunya agar waktu rekrutmen tidak berhimpitan dengan tahapan pemilu yang sedang berjalan.

Daftar Pustaka

- James, Toby S, *Better Workers, Better Elections? Electoral Management Body Workforces and Electoral Integrity Worldwide*, International Political Science Review 2019, Vol 40(3) 370-390, 2019
- Pintor, Rafael Lopez, *Electoral Management Bodies as Institutions of Government*, (New York: Bureau of Development Policy, UNDP, 2000)
- Ramadhanil, Fadli, dkk, *Evaluasi Pemilu Serentak 2019: Dari Sistem Pemilu ke Manajemen Penyelenggaraan Pemilu*, (Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2019)
- Rizkiyansyah, Ferry Kurnia dkk, *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Komisi Pemilihan Umum, 2019)

Supriyanto, Didik, dkk, *Menata Ulang Jadwal Pilkada, Menuju Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, (Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, 2013)

Supriyanto, Didik, *Imajinasi Hakim Konstitusi, Materi Paparan dalam Kelas Khusus Perludem*, 31 Agustus 2020 (tidak dipublikasikan)

Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013

Salinan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 55/PUU-XVII/2019

UU No 7/2017

<https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/berita/ini-peruntukan-anggaran-pemilu-2019/>

<https://nasional.tempo.co/read/1198237/evaluasi-pemilu-2019-jk-nilai-pilpres-dan-pileg-dipisahkan>