

Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional

Constitutionality and Design of Direct and Nationally Concurrent General Election of Local Heads

Gotfridus Goris Seran

Program Studi Ilmu Administrasi Publik,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Djuanda
Jl. Tol Ciawi No. 1, Kotak Pos 35, Ciawi, Bogor 16720
Email: ggseran@unida.ac.id

Naskah diterima: 03/09/2018 revisi: 19/02/2019 disetujui: 20/08/2019

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh pilkada yang diselenggarakan: (1) secara terpisah/ sendiri-sendiri/berserakan waktu sejalan dengan jumlah daerah yang ada, dan (2) secara serentak bertahap/parsial. Dalam merespons penyelenggaraan pilkada seperti ini telah ditetapkan kebijakan pemilukada langsung serentak nasional pada November 2024, sebagaimana diatur dalam Pasal 201 ayat (8) UU No. 10/2016. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini difokuskan untuk menafsirkan dan mengkonstruksi dasar konstitusionalitas dan desain pemilukada langsung serentak nasional. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif-kualitatif dengan pendekatan pembahasan secara konseptual dan yuridis-normatif. Pembahasan dasar konstitusionalitas pemilukada langsung serentak nasional dikonstruksi berdasarkan dua hal pokok, yaitu paham kedaulatan rakyat dan sistem pemerintahan presidensiil, sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945. Sementara itu, desain pemilukada langsung serentak nasional dikonstruksi dengan memperhatikan setidaknya tiga hal berikut: (a) mendefinisikan secara tepat pemilukada langsung serentak nasional, (b) mendesain ulang pemilu secara tepat dengan menjadikan pemilukada langsung serentak nasional sebagai bagian dari pemilu daerah serentak, (c) menyinkronkan secara teratur jadwal dan waktu penyelenggaraan (waktu pemungutan suara dan waktu pelantikan) pemilukada langsung serentak nasional.

Kata Kunci: Kedaulatan Rakyat, Konstitusionalitas, Pemilukada, Sistem Pemerintahan Presidensiil, Serentak Nasional.

Abstract

The study is motivated by the local head elections held: (1) apart based on the existing localities, and (2) partially concurrent. To respond such implementation of the local head elections, the policy of direct and nationally concurrent general election of local heads, as regulated in Article 201 (8) of Law No. 10/2016, has been decided. Based on the background, the study focuses on interpreting the constitutionality and designing the direct and nationally concurrent general election of local heads. The study applies descriptive-qualitative method based on conceptual and legal discussion. Discussion on the constitutionality of the direct and nationally concurrent general election of local heads is constructed on two main aspects, namely democracy and presidentialism, as regulated in the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. Meanwhile, the design of the direct and nationally concurrent general election of local heads is based on at least three efforts, namely: (a) to exactly define the direct and nationally concurrent general election of local heads, (b) to exactly redesign the general election by placing the direct and nationally concurrent general election of local heads as an integrated part of concurrent local election, (c) to regularly synchronize the schedule and time of implementation (voting time and inauguration time) of the direct and nationally concurrent general election of local heads.

Keywords: *Democracy, Constitutionality, Local Head Election, Presidentialism, Nationally Concurrent.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilukada)¹ langsung serentak merupakan instrumen penting dan strategis untuk membangun pemerintahan daerah yang demokratis. Pemilukada langsung serentak mendorong rakyat/pemilih untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota) secara demokratis.

Pemilukada sebagai mekanisme pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung oleh rakyat di daerah telah dijalankan sejak berlakunya

¹ Istilah pemilukada digunakan pasca Putusan MK No. 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD 1945. Putusan MK ini secara substansi menempatkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagai bagian dari rezim pemilu. Pertimbangan hukum MK tentang pokok perkara menyatakan bahwa "*Pilkada langsung adalah pemilihan umum secara materil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD 1945*". Putusan MK ini pun semakin diperkuat dengan diterbitkannya UU No. 22/2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, yang mengukuhkan: *Pertama*: pemilukada menjadi salah satu jenis pemilu di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 4 UU No. 22/2007. *Kedua*: penyelenggaraan pemilukada menjadi tugas dan wewenang KPU, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (3), Pasal 9 ayat (3), dan Pasal 10 ayat (3) UU No. 22/2007. *Ketiga*: kewenangan memutus sengketa perselisihan hasil pemilukada dialihkan dari MA menjadi kewenangan MK.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 24 ayat (5) menyatakan: *"Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan."* Dan Pasal 56 ayat (1) menyatakan: *"Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil."*

Sementara itu, pemilukada langsung serentak dijalankan semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menyatakan: *"Pemilihan dilaksanakan setiap lima (5) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia."* Pasal 201 ayat (1) sampai dengan ayat (7) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang kemudian diamandemen dengan Pasal 201 ayat (1) sampai dengan ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengatur tentang pemilukada langsung serentak tahun 2015, 2017, 2018, 2020, dan pemilukada serentak nasional tahun 2024.

Pemilukada langsung serentak mengemuka menjadi isu nasional pasca terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menetapkan penyelenggaraan pemilu legislatif (DPR, DPD, DPRD) dan eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) secara serentak pada tahun 2019 dan pemilu seterusnya. Putusan Mahkamah Konstitusi ini pun mendorong DPR dan Presiden yang sama-sama mempunyai kewenangan legislasi untuk secara komprehensif-integral mendesain ulang pemilu, termasuk mendesain ulang pemilukada secara serentak.² Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyatakan: *"Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang."* Pasal 5 ayat (1) menyatakan: *"Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat."* Pasal 20 ayat (2) menyatakan: *"Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama."* Kemauan politik DPR dan Presiden tersebut pada awalnya ditandai dengan diterbitkannya: (a) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 terkait pemilukada langsung

² Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Jakarta: Themis Publishing, 2017, h. 14.

serentak, kendati masih bersifat parsial dan gradual,³ dan (b) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 terkait pemilu nasional serentak 2019.

Pemilukada langsung serentak menjadi penting dan mendesak (*urgent*) karena setidaknya tiga alasan pokok. *Pertama*, pemilukada langsung di Indonesia diselenggarakan sejalan dengan jumlah daerah yang ada. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) secara administratif dibagi menjadi 542 daerah,⁴ dengan rincian 34 provinsi, 93 kota, dan 415 kabupaten. Dalam penyelenggaraan pemilukada, apabila dilakukan putaran kedua, tentu saja jumlahnya melebihi jumlah daerah yang ada.

Kedua, pemilukada langsung di Indonesia sejak tanggal 1 Juni 2005 (pertama kali penyelenggaraan pemilukada langsung) hingga Desember 2014 telah berlangsung sebanyak 1.027 kali, dengan perincian sebanyak 64 pemilukada di provinsi, 776 pemilukada di kabupaten, dan sebanyak 187 pemilukada di kota. Ini berarti bahwa setiap 2-3 hari berlangsung satu kali pemilukada langsung di Indonesia.⁵

Ketiga, pemilukada serentak yang diselenggarakan sejak tahun 2015 sifatnya masih transisional dan bertahap/bergelombang. Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU RI) telah menyelenggarakan tiga gelombang pemilukada serentak di 541 daerah. Pada gelombang pertama tanggal 9 Desember 2015 terdapat 269 daerah (9 provinsi, 36 kota, 224 kabupaten). Pada gelombang kedua tanggal 15 Februari 2017 terdapat 101 daerah (7 provinsi, 18 kota, 76 kabupaten). Dan pada gelombang ketiga tanggal 27 Juni 2018 terdapat 171 daerah (17 provinsi, 39 kota, 115 kabupaten).

Dengan memperhatikan praktik penyelenggaraan pemilukada yang berjalan sendiri-sendiri, berserakan waktunya, dan terpisah satu sama lain tersebut, menjadi menarik untuk mengkaji lebih lanjut gagasan pemilukada langsung serentak nasional. Gagasan pemilukada langsung serentak nasional pada awalnya diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Pasal 201 ayat (7), bahwa "*Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil*

³ Parsial dan gradual dalam arti bahwa penyelenggaraan pemilukada langsung serentak masih dibagi ke dalam beberapa gelombang. Pada awalnya diatur berdasarkan: (a) UU No. 8/2015, Pasal 201, mengatur enam gelombang penyelenggaraan pemilukada langsung serentak tahun 2015 (ayat 1), 2017 (ayat 2), 2018 (ayat 3), 2020 (ayat 4), 2022 (ayat 5), dan 2023 (ayat 6) sebelum penyelenggaraan pemilukada langsung serentak nasional tahun 2027 (ayat 7). Pengaturan ini kemudian diamandemen berdasarkan: (b) UU No. 10/2016, Pasal 201, mengatur empat gelombang penyelenggaraan pemilukada langsung serentak tahun 2015 (ayat 1), 2017 (ayat 2), 2018 (ayat 4), dan 2020 (ayat 6) sebelum penyelenggaraan pemilukada langsung serentak nasional tahun 2024 (ayat 8).

⁴ Dari 542 daerah di Indonesia terdapat 541 daerah yang menyelenggarakan pemilukada langsung; sedangkan 1 daerah, yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tidak melakukan pemilukada langsung melainkan pengangkatan gubernur dan wakil gubernur oleh DPRD.

⁵ Tjahjo Kumolo, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Jakarta: Penerbit Exposé, 2015, h. 52.

Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada tanggal dan bulan yang sama pada tahun 2027.” Gagasan tersebut kemudian diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Pasal 201 ayat (8), bahwa “*Pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.”*

Berdasarkan kedua undang-undang tersebut di atas, pemilukada langsung serentak nasional dipandang sebagai “pemungutan suara serentak nasional dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Sedangkan dari sisi waktu, pemilukada langsung serentak nasional diamandemen penyelenggaraannya dari “pada tanggal dan bulan yang sama pada tahun 2027” menjadi “pada bulan November 2024”. Dalam menyongsong penyelenggaraan pada bulan November 2024, kajian ini dilakukan secara konseptual dan yuridis-normatif dan difokuskan untuk menafsirkan dan mengkonstruksi dasar konstitusionalitas dan desain pemilukada langsung serentak nasional.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka pertanyaan-pertanyaan yang perlu dikaji adalah: *pertama*, apa dasar konstitusionalitas pemilukada langsung serentak nasional? *Kedua*, bagaimana menafsirkan dan mengkonstruksi dasar konstitusionalitas pemilukada langsung serentak nasional? *Ketiga*, bagaimana desain pemilukada langsung serentak nasional?

PEMBAHASAN

A. Konstruksi Konstitusionalitas Pemilukada Langsung Serentak Nasional

Undang-Undang Dasar adalah sebagian dari Hukum Dasar yang berkaitan dengan hukum dasar yang tertulis. Penjelasan umum UUD NRI 1945 menyatakan: “*Undang-Undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis ...*” Hukum dasar tertulis atau disebut sebagai konstitusi menurut Moh. Mahfud MD menjadi “*aturan dasar ketatanegaraan yang setelah disarikan dari ajaran kedaulatan rakyat ..., dipandang sebagai perjanjian masyarakat yang berisi pemberian arah*

oleh masyarakat dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara.”⁶ Jimly Asshiddiqie berpendapat:

“Berlakunya suatu konstitusi sebagai hukum dasar yang mengikat didasarkan atas kekuasaan tertinggi atau prinsip kedaulatan yang dianut dalam suatu negara. Jika negara itu menganut paham kedaulatan rakyat, maka sumber legitimasi konstitusi itu adalah rakyat. ... Hal inilah yang disebut oleh para ahli sebagai constituent power yang merupakan kewenangan yang berada di luar dan sekaligus di atas sistem yang diaturnya. Karena itu, di lingkungan negara-negara demokrasi, rakyatlah yang dianggap menentukan berlakunya suatu konstitusi.”⁷

Dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*), pemilik kekuasaan tertinggi yang sesungguhnya adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam konstitusi (*constitutional democracy*). Moh. Mahfud MD mengemukakan bahwa konstitusi di antaranya menegaskan: *“... pelaksanaan kedaulatan rakyat ... harus dilakukan dengan menggunakan prinsip universal and equal suffrage dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis.”⁸*

Paham kedaulatan rakyat atau demokrasi (*democracy*) sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 (*constitutional democracy*) menggunakan penyelenggaraan pemilu (*election*) sebagai *tool* untuk mewujudkan demokrasi (*electoral democracy*). Pembahasan tentang pemiluKada diletakkan dalam konteks demokrasi elektoral, yaitu “tipe demokrasi yang didasarkan pada pemilu (*election*), pada pemberian suara dalam pemilu (*electoral vote*)”.⁹ Dalam konteks ini, pemilu (pemiluKada) menjadi sarana bagi rakyat (pemilih) untuk memilih pemimpin baik nasional maupun daerah.

Apabila mencermati peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dan serentak,¹⁰

⁶ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2000, h. 144-145.

⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, h. 21-22.

⁸ Moh. Mahfud MD, 2000, *Op.Cit.* h. 145.

⁹ Gotfridus Goris Seran, “Pilkada Serentak: Model, Kebijakan dan Kaitan dengan Penguatan Demokrasi Elektoral di Indonesia”, *Prosiding Seminar Nasional FHISIP-UT 2017: Transformasi Sosial menuju Masyarakat Informasi yang Beretika dan Demokratis*, Pamulang-Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, 2017, h. 19; Gotfridus Goris Seran dan Chairul Amri Zakariyah, *Pilkada Langsung Serentak: Model, Kerangka Kebijakan dan Kaitan dengan Sinkronisasi Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia*, Bogor: Unida Press, 2017, h. 17-18.

¹⁰ Lihat lebih lanjut: (a) PERPPU No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota; (b) UU No. 1/2015 tentang Penetapan PERPPU No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang; (c) UU No. 8/2015 tentang Perubahan Atas UU No. 1/2015 tentang Penetapan PERPPU No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang; dan (d) UU No. 10/2016

maka Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menjadi rujukan pokok, akan tetapi tidak merujuk Pasal 22E UUD NRI 1945. Dalam hal ini dapat diinterpretasi dua hal. *Pertama*, Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 sebagai rujukan pokok menunjukkan bahwa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah digolongkan sebagai rezim pemerintahan daerah, bukan rezim pemilu walaupun mengandung unsur-unsur pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD NRI 1945. *Kedua*, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana merujuk pada Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, tidak merujuk pada Pasal 22E UUD NRI 1945, diselenggarakan dalam konteks sistem pemerintahan presidensiil.

Pemikiran tersebut dipergunakan untuk menafsirkan dan mengkonstruksi pemilukada. Penafsiran terhadap Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 memunculkan dua pandangan berbeda tentang apakah pilkada termasuk rezim pemerintahan daerah ataukah rezim pemilu. *Pertama*: pandangan formiil menyatakan pilkada termasuk rezim pemerintahan daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (4), karena UUD NRI 1945 telah memaknai pemilu secara limitatif sebagaimana diatur dalam Pasal 22E ayat (2). *Kedua*: pandangan materiil menyatakan pilkada termasuk rezim pemilu, karena pilkada memenuhi unsur-unsur pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD NRI 1945 atau pemilu secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945.¹¹

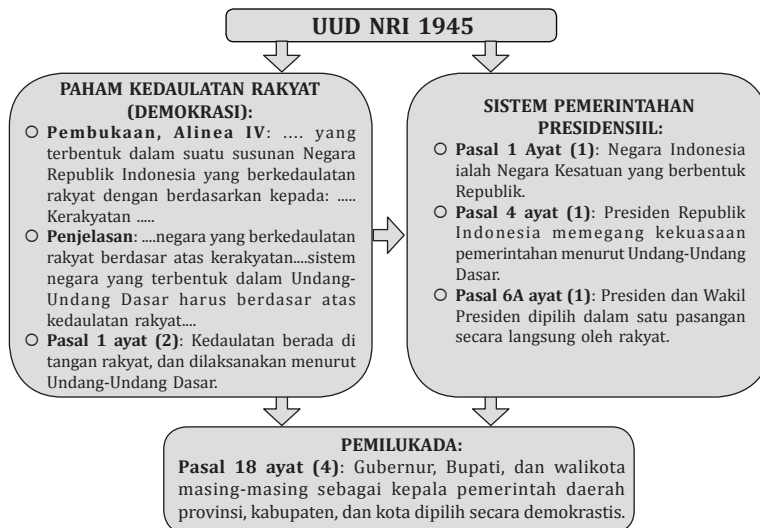
Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan: “*Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.*” “Demokratis” sama maknanya dengan “kedaulatan berada di tangan rakyat”. Dengan demikian, “dipilih secara demokratis” – sama dengan “kedaulatan berada di tangan rakyat” – berarti dipilih secara langsung oleh rakyat/pemilih yang berdaulat. Frasa “dipilih secara demokratis” dimaknai dan dilaksanakan secara langsung melalui pemilu. Dalam hal ini, pemilu juga dimaknai untuk pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Esensi Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara demokratis. Makna demokratis berarti dipilih langsung oleh rakyat.

tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1/2015 tentang Penetapan PERPPU No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

¹¹ MK secara substansi telah menempatkan Pemilukada sebagai domain Pemilu, yaitu: (a) Putusan MK No. 72-73/PUU-II/2004, dimana hakim konstitusi H. M. Laica Marzuki, A. Mukthie Fadjar, dan Maruarar Siahaan memberikan pendapat berbeda (*dissenting opinion*) yang mengategorikan Pemilukada sebagai bagian dari rezim hukum Pemilu. (b) Putusan MK No. 97/PPU-XI/2013, dimana hakim konstitusi Arief Hidayat, Anwar Usman, dan Ahmad Fadli Sumadi memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*) bahwa Pilkada memiliki unsur-unsur yang sama dengan Pemilu sebagaimana diatur dalam Pasal 22E UUD NRI 1945. Di samping itu, Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef mengemukakan persamaan unsur antara Pilkada dan Pemilu, lihat: Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Penerbit Kencana, 2017, h. 248-249. Oleh karena itu, Pilkada secara langsung dalam perspektif paradigmatis sistem dan mekanisme rekrutmen pengisian jabatan dapat dikonstruksi sebagai Pemilu. Dengan kata lain, unsur-unsur dalam Pilkada sebenarnya sama dengan unsur-unsur yang ada dalam Pemilu.

Muhammad Lukman Edy, Ketua Pansus RUU Pemilu untuk Pemilu Serentak 2019, berpendapat: *“Frasa ‘dipilih secara demokratis’ dimaknai dan dilaksanakan secara langsung melalui pemilu. Dalam hal ini, pemilu juga dimaknai untuk pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah.”*¹² Dalam konteks pemikiran tersebut, Muhammad Lukman Edy memasukkan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dipilih melalui pemilu sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat dan mengkategorikannya sebagai pemilukada, yaitu *“pemilu untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, serta pemilu untuk memilih Bupati dan Wakil Bupati/Wali Kota dan Wakil Wali Kota.”*¹³

Dalam konteks pendapat Muhammad Lukman Edy, maka pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, yaitu Gubernur dan Wakil Gubernur, serta Bupati dan Wakil Bupati/Wali Kota dan Wakil Wali Kota, dikategorikan sebagai pemilu. Tafsir terhadap pemilu tersebut, sebagaimana dinormakan di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945, dikonstruksi secara filosofis (antara pokok pikiran dan pikiran penjabaran pada hakikatnya saling berhubungan) dan logis-sistematis (antara satu pasal dengan pasal lain pada hakikatnya saling berhubungan) sebagai manifestasi dan penjabaran dari dua hal pokok, sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 1.



Gambar 1. Konstruksi Dasar Konstitusionalitas
Pemilukada Langsung Serentak Nasional

¹² Muhamad Lukman Edy, *Konsolidasi Demokrasi Indonesia (Original Intent Undang-Undang Pemilu)*, Jakarta: RMBOOKS, 2017, h. 14; Kurniawati Hastuti Dewi dan Nyimas Latifah Letty Aziz (Editor), *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris: Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel dan Berkelanjutan*, Kerjasama dengan LIPI, Yogyakarta: Penerbit CALPULIS, 2016, h. 35-37.

¹³ Muhamad Lukman Edy, 2017, *Loc Cit*.

Pertama, Paham Kedaulatan Rakyat (Demokrasi), sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan dan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945. Pembukaan UUD NRI 1945, Alinea IV, menyatakan “...yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada: ... Kerakyatan ...” Penjelasan otentik kandungan pemikiran yang terdapat dalam Pembukaan UUD NRI 1945 salah satunya menyatakan “...negara yang berkedaulatan rakyat berdasar atas kerakyatan.... Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang Dasar harus berdasar atas kedaulatan rakyat...” Menurut Jimly Asshiddiqie, “bahwa Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat. Negara dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan kedaulatan rakyat yang juga disebut sebagai sistem demokrasi”.¹⁴

Demokrasi sebagai prinsip dalam pemerintahan di Indonesia dinyatakan secara eksplisit dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat, dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Konsep “demokrasi” identik dengan konsep “kedaulatan rakyat”. Demokrasi menjadikan pemilu sebagai instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada demokrasi sebagaimana diatur di dalam UUD NRI 1945. Pada hakikatnya, demokrasi yang terkandung dalam konstitusi dijiwai oleh “kerakyatan” Sila IV Pancasila. Dengan demikian, setiap upaya penyelenggaraan pemerintahan tentunya bergerak dalam kerangka demokrasi yang menjamin tegaknya kerakyatan. Cita kerakyatan menghormati suara rakyat dalam politik dengan memberi jalan bagi peran dan pengaruh besar yang dimainkan oleh rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah,¹⁵ termasuk pemilihan pemimpin nasional dan daerah. Secara konstitusional, kerakyatan atau kedaulatan rakyat melandasi pembentukan pemerintahan, termasuk melandasi pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah untuk memimpin pemerintahan daerah.

Kedua, Sistem Pemerintahan Presidensiil, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.” “Republik” bermakna “bentuk pemerintahan yang berkedaulatan rakyat dan dikepalai oleh seorang presiden”. Dalam konteks ini, rakyat berdaulat untuk menentukan pemerintahan, termasuk untuk memilih presiden-wakil presiden

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Op Cit*, h. 63.

¹⁵ Muhamad Lukman Edy, 2017, *Op Cit*, h. 8-9.

secara langsung. Adapun Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan: “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*”. Presiden menjadi kepala pemerintahan di pusat. Kepala pemerintahan daerah sinkron secara vertikal dengan pemerintahan di pusat. Adapun Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan: “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*”. Pasal ini secara fundamental meletakkan kedaulatan rakyat untuk memilih presiden dan wakil presiden, guna memperkuat sistem pemerintahan presidensiil.

Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan: “*Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.” Hubungan Pasal 18 ayat (4) dengan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 adalah bahwa Pemilukada dalam Pasal 18 ayat (4) secara implisit diinterpretasi dari Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 22E ayat (2). Kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) dalam Pasal 18 ayat (4) dapat diinterpretasi dan secara implisit terkandung di dalam frasa “Presiden dan Wakil Presiden” dalam Pasal 22E ayat (2). Kepala daerah secara hirarkis berada di bawah presiden dan wakil presiden sebagai kepala pemerintahan (sistem pemerintahan presidensiil), serta termasuk domain eksekutif.

Pasal 18 Ayat (4) UUD NRI 1945, di samping frasa “dipilih secara demokratis” dimaknai sebagai “dipilih secara langsung oleh rakyat/pemilih melalui pemilu”, juga dapat diinterpretasi terkandung makna “pemilihan secara serentak” (*concurrent*). Praktik pilkada yang selama ini berserakan dan berjalan sendiri-sendiri dapat ditata kembali dengan mengintegrasikan penyelenggaraannya menjadi pemilukada serentak nasional, yaitu *pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah* (gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota) *secara bersamaan di seluruh provinsi dan kabupaten/kota* di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tujuannya adalah untuk menyinkronkan tata kelola pemerintahan antara pusat dan daerah dalam mewujudkan pencapaian tujuan nasional¹⁶ di daerah.

Dengan demikian, dalam perspektif paham kedaulatan rakyat (demokrasi), desain pemilukada difokuskan untuk mengkonsolidasikan demokrasi di tingkat

¹⁶ Tujuan nasional dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945 berbunyi: “...untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial...”

daerah, dimana “pemilihan presiden dan wakil presiden diserahkan langsung kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan, maka jabatan-jabatan di bawahnya termasuk kepala daerah dan wakil kepala daerah sebaiknya dipilih langsung oleh rakyat”.¹⁷ Sementara itu, dalam perspektif sistem pemerintahan presidensiil, desain pemilukada serentak nasional ditujukan untuk menata kembali “tidak teraturnya tatanan politik pemerintahan sebagai akibat tidak sinkronnya periode dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan karena ketidakseragaman penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada”.¹⁸ Oleh karena itu, “Pilkada serentak menjadikan suksesi kepemimpinan berada dalam siklus masa bakti yang tertib dan tertata rapi”¹⁹ dan “menjadi modal penting dalam menciptakan efisiensi birokrasi, perencanaan kerja yang lebih terfokus, dan pelaksanaan program pembangunan yang lebih serempak”.²⁰ Dalam hal ini, pemilukada serentak nasional didesain untuk mensinkronkan tata kelola pemerintahan.

B. Konstruksi Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional

Dalam sistem ketatanegaraan sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen terdapat dua lembaga negara yang pejabat-pejabatnya dipilih, yaitu lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Di tingkat nasional, pemilihan dilakukan untuk memilih presiden dan wakil presiden, DPR serta DPD. Pasal 6A ayat (1) menyatakan: *“Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.”* Pasal 19 ayat (1) menyatakan: *“Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum.”* Pasal 22C ayat (1) menyatakan: *“Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.”* Di tingkat daerah, pemilihan dilakukan untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah (gubernur, bupati dan walikota) serta DPRD. Pasal 18 ayat (4) menyatakan: *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”* Pasal 18 ayat (3) menyatakan: *“Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”*

Dalam konteks tersebut, pemilihan terhadap pejabat kedua lembaga negara dimaksud perlu ditata kembali, termasuk di dalamnya menata kembali pemilukada. Penataan kembali pemilukada perlu diikuti dengan mendesain pemilukada langsung

¹⁷ Kurniawati Hastuti Dewi dan Nyimas Latifah Letty Aziz (Editor), 2016, *Op Cit*, h. 3-4.

¹⁸ Tjahjo Kumolo, 2015, *Op Cit*, h. 82.

¹⁹ Tjahjo Kumolo, 2015, *Op Cit*, h. 20.

²⁰ Tjahjo Kumolo, 2015, *Op Cit*, h. 46.

serentak nasional (*nationally concurrent*). Desain pemilukada tersebut dijadikan sebagai *electoral engineering* untuk mensinkronkan tata kelola pemerintahan (*public governance*) secara komprehensif-integral, baik secara horizontal dalam hubungan lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif, maupun secara vertikal dalam konteks hubungan pusat dengan daerah. Dalam desain dimaksud, pemilukada langsung serentak nasional termasuk dalam dan menjadi bagian dari pemilu daerah serentak dalam desain pemilu nasional serentak dan pemilu daerah serentak. Dalam desain pemilu serentak tersebut, pemilukada langsung serentak nasional dikonstruksi dengan memperhatikan setidaknya tiga hal berikut.

Pertama, mendefinisikan *ruang lingkup cakupan (scope)* pemilukada langsung serentak nasional. Pemilukada langsung serentak nasional diselenggarakan untuk secara langsung, simultan dan nasional memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, walikota dan wakil walikota, bupati dan wakil bupati) dari 541 daerah²¹ (33 provinsi, 93 kota dan 415 kabupaten) di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Pasal 201 ayat (8), mengatur pemilukada langsung serentak nasional, yaitu pemungutan suara serentak nasional di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemilukada langsung serentak nasional *untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara bersamaan di seluruh provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia menunjukkan bahwa basis penyelenggaraan* pemilukada langsung serentak nasional *tersebut berada pada level daerah (provinsi dan kabupaten/kota)*. Varian/tipe pemilukada didasarkan pada level pemerintahan daerah, yaitu provinsi dan kabupaten/kota. Dalam desain ini, pemilukada serentak seluruh daerah sesungguhnya sama dengan pemilukada secara nasional, atau *pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah serentak di seluruh provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia*.

Benny Geys mendefinisikan pemilu serentak (*concurrent election*) sebagai “sistem pemilu yang melangsungkan beberapa pemilihan pada satu waktu secara bersamaan” (*an electoral system that establishes some elections at one time simultaneously*). Dalam perspektif Geys, pemilukada langsung serentak nasional dapat didefinisikan sebagai *sistem pemilu yang secara simultan dan nasional melangsungkan beberapa pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah pada*

²¹ NKRI secara administratif dibagi menjadi 542 daerah. Seluruh 542 daerah didesain pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara serentak nasional. Akan tetapi pemilihan langsung serentak nasional dilakukan terhadap 541 daerah; sedangkan 1 daerah, yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tidak melakukan pemilihan langsung melainkan pengangkatan gubernur dan wakil gubernur oleh DPRD.

*satu waktu (an electoral system that simultaneously and nationally establishes some local executive elections at one time).*²² Pertama, “simultaneously” berarti bahwa pemilukada langsung serentak dilaksanakan pada satu waktu, yaitu pada satu hari dan pada waktu yang sama. Kedua, “nationally” berarti bahwa pemilukada langsung serentak dilaksanakan pada level provinsi dan kabupaten/kota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam desain pemilukada langsung serentak nasional, yang dimaksud “nasional” di sini dapat diinterpretasi dari segi cakupan daerah penyelenggaraannya. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Pasal 1 angka 1, mengartikan pemilukada sebagai berikut: “Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.” Lebih lanjut, Pasal 3 ayat (1) menyatakan: “Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Pasal 201 ayat (8), menyatakan: *“Pemungutan suara serentak nasional dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada bulan November 2024.”* Dengan demikian, pemilukada serentak yang diinginkan berdasarkan Pasal 201 ayat (8) tersebut adalah pemilukada serentak nasional. “Nasional” dalam arti “di wilayah provinsi dan kabupaten/kota di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Kedua, mendesain ulang pemilu dengan menjadikan pemilukada langsung serentak nasional sebagai bagian dari pemilu daerah serentak. Penataan kembali pemilukada ditempatkan dalam kerangka penataan kembali pemilu secara komprehensif-integral. Pasca terbitnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 muncul persoalan mengenai desain pemilu serentak. Pada praktiknya, pemilu serentak 2019 (pemilu serentak 2024 dan seterusnya) diselenggarakan pada bulan April, sedangkan dalam Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 muncul gagasan penyelenggaraan pemilukada serentak nasional

²² Benny Geys, “Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research”, *Electoral Studies* 25(4), December 2006, h. 652.

pada bulan November 2024. Praktik pemilu serentak pada April 2019 dan gagasan pemiluKada serentak nasional pada bulan November 2024 mendasari desain ulang pemilu di Indonesia.

Praktik umum pemilu serentak yang banyak diterapkan adalah menggabungkan pemilihan eksekutif dengan pemilihan anggota legislatif. Di Amerika Latin, pemilihan presiden dan anggota legislatif dilakukan secara serentak di Bolivia, Columbia, Costa Rica, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay, dan Venezuela. Brasil menerapkan model pemilu serentak yang menggabungkan pemilihan presiden dan anggota parlemen di tingkat nasional, dan pemilihan gubernur dan legislator di tingkat negara bagian. Di Asia Tenggara, dari lima negara yang menerapkan pemilu, yaitu Indonesia, Malaysia, Singapura, Philipina dan Thailand, hanya Philipina yang menerapkan sistem pemilu serentak dalam memilih presiden dan anggota legislatif.²³

Belajar dari praktik pemilu serentak di sejumlah negara yang menggabungkan pemilihan eksekutif dan pemilihan anggota legislatif, maka desain pemilu serentak Indonesia adalah menggabungkan pemilihan eksekutif dan pemilihan anggota legislatif pada level nasional dan daerah. Dalam konteks ini, pemilu serentak didesain menjadi dua jenis.²⁴ Yang pertama adalah Pemilu Nasional Serentak, yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, serta Presiden dan Wakil Presiden, atau dikenal sebagai pemilu tiga kotak. Hasyim Asy'ari berpendapat bahwa "*Pemilu nasional untuk memilih DPR, DPD, dan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan pada waktu yang bersamaan (dalam satu pemungutan suara ditujukan untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden dan Wakil Presiden)*".²⁵ Yang kedua adalah Pemilu Daerah Serentak, yang diselenggarakan untuk memilih anggota DPRD (provinsi dan kabupaten/kota), serta Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (gubernur-wakil gubernur dan bupati-wakil bupati/walikota-wakil walikota), atau dikenal sebagai pemilu empat kotak. Ramlan Surbakti memandang Pemilu Daerah Serentak sebagai "*pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota diselenggarakan pada hari/tanggal, jam, dan TPS yang sama dengan pemilu*

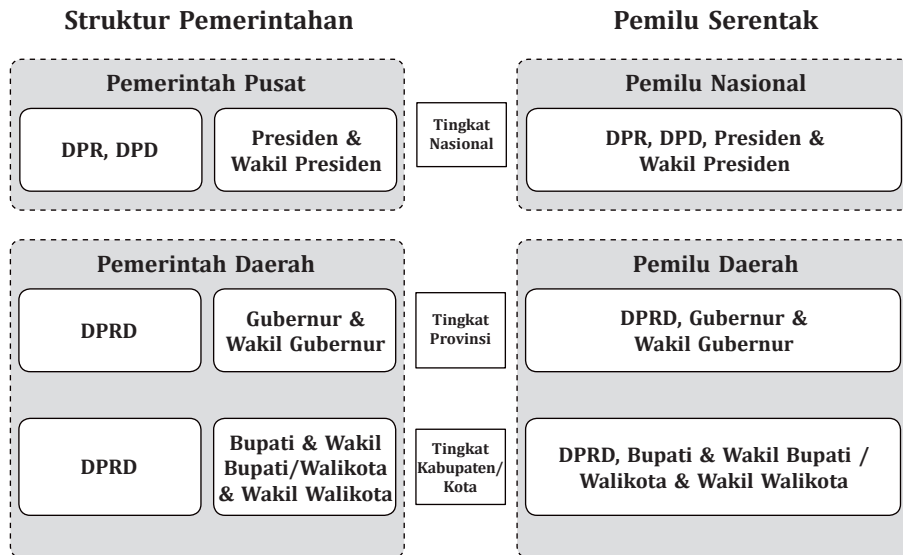
²³ Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, 2017, *Op Cit*, h. 265; Heroik Mutaqin Pratama, "Menguji Desain Pemilu Serentak: Studi Perbandingan Amerika Latin dan Indonesia", *Analisis CSIS*, Vol. 46, No. 4, Kuartal Keempat, Desember 2017, h. 440-457. Pengalaman Brasil dan Philipina dalam menyelenggarakan pemiluKada langsung serentak untuk mensinkronisasikan tata kelola pemerintahan, lihat: Gotfridus Goris Seran dan Chairul Amri Zakariyah, 2017, *Op Cit*, h. 81-124.

²⁴ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asy'ari, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*. Buku II, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011, h. 54-55; Didik Supriyanto, "Penataan Kembali Sistem Pemilihan dalam PemiluKada", *Demokrasi Lokal: Evaluasi PemiluKada di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2012, h. 229.

²⁵ Hasyim Asy'ari, "Mempertahankan Pemilihan Kepala Daerah Langsung", <http://perludem.org/2014/09/09/mempertahankan-pemilihan-kepala-daerah-langsung-oleh-hasyim-asyari/>, diunduh 22 Maret 2018.

kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota".²⁶

Dalam desain pemilu serentak tersebut, pemilukada langsung serentak nasional termasuk dalam dan menjadi bagian dari pemilu daerah serentak dalam desain pemilu nasional serentak dan pemilu daerah serentak,²⁷ sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 2.



Gambar 2. Desain Pemilu Serentak dan Kaitannya dengan Struktur Pemerintahan

Desain model pemilu serentak dua kali Pemilu Nasional Serentak dan Pemilu Daerah Serentak sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 2 berdampak positif secara signifikan terhadap pembangunan politik yang demokratis, maka perlu segera dilaksanakan usaha-usaha untuk mengarahkan penerapan model tersebut. Langkah ideal *pertama* yang perlu dilakukan adalah menyempurnakan rumusan UUD NRI 1945, khususnya Pasal 22E ayat (2), yang mengatur penyelenggaraan Pemilu.²⁸ Rumusan pasal baru ini menegaskan: "*Pemilu diselenggarakan dua kali dalam lima tahun, yaitu Pemilu Nasional untuk memilih anggota DPR dan DPD serta Presiden dan Wakil Presiden, dan Pemilu Daerah untuk memilih anggota*

²⁶ Hasyim Asy'ari, *Ibid.*

²⁷ Gotfridus Goris Seran, 2017b, *Op Cit*, h. 24; Gotfridus Goris Seran, "Designing Model of Concurrent Local Executive Election: The Case of Indonesia", *International Journal of Sciences: Basic and Applied Research (IJSBAR)*, Vol 36, No 2, September 2017a, h. 102; Gotfridus Goris Seran dan Chairul Amri Zakariyah, 2017, *Op Cit*, h. 140.

²⁸ Didik Supriyanto, 2012, *Op Cit*, h. 232.

DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota serta gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota.”

Akan tetapi bisa ditempuh langkah yang *kedua* bahwa pengubahan konstitusi bukan sesuatu yang mendesak, sebab mendesain Pemilu dari Pemilu Legislatif berurutan dengan Pemilu Presiden lalu Pemilu Kepala Daerah yang berserakan, menjadi Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah dapat dilakukan melalui undang-undang.²⁹ Pembuatan undang-undang Pemilu Serentak yang mendesain Pemilu Nasional Serentak dan Pemilu Daerah Serentak didasarkan pada tafsir konstitusi yang mengaitkan Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945 dengan Pasal 22E ayat (2) dan Pasal 4 ayat (1). Hubungan Pasal 18 ayat (4) dengan Pasal 22E ayat (2) adalah bahwa Pemilukada dalam Pasal 18 ayat (4) secara implisit diinterpretasi dari Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 22E ayat (2). Kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) dalam Pasal 18 ayat (4) dapat diinterpretasi dan secara implisit terkandung di dalam frasa “Presiden dan Wakil Presiden” dalam Pasal 22E ayat (2). Kepala daerah secara hirarkis berada di bawah presiden dan wakil presiden sebagai kepala pemerintahan (sistem pemerintahan presidensiil), serta termasuk domain eksekutif, sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1).

Dalam konteks tersebut, langkah ideal yang perlu dilakukan adalah mendesain ulang pemilu-pemilu yang berserakan dalam kerangka Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah dan kemudian mensinkronisasikan dan mengkodifikasikan undang-undang untuk mengatur desain Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah secara serentak.³⁰ Pemilu nasional serentak yang dipisahkan dan kemudian diikuti oleh pemilu daerah serentak dapat menjadi model yang paling ideal dan paling mungkin dilaksanakan di Indonesia untuk waktu ke depan,³¹ setidaknya dimulai pada tahun 2024.³² Gagasan pemisahan antara pemilu nasional serentak dan pemilu daerah serentak yang dianggap sebagai model ideal menuntut pemikiran baru untuk menerobos Putusan MK terkait pemilu serentak dan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945. Sebab putusan MK hanya menentukan pemilihan presiden dan wakil presiden,

²⁹ Didik Supriyanto, 2012, *Loc Cit.*

³⁰ Perihal penyatuan undang-undang pemilu, lihat: Saldi Isra, 2017, *Op Cit.* h. 14-15; sementara itu terkait kodifikasi undang-undang pemilu, lihat: Titi Anggraini, dkk, *Kajian Kodifikasi Undang-Undang Pemilu: Penyatuan UU No 32/2004, UU No 12/2008, UU No 42/2008, UU No 15/2011, dan UU No 8/2012, serta Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Satu Naskah, Disertai Naskah Kodifikasi Undang-Undang Pemilu*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (PERLUDEM), 2014, h. 74.

³¹ Pendapat *Electoral Research Institute* (ERI) atau Institut Riset Kepemiluan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) dan Ikrar Nusa Bhakti (Guru Besar Riset di Pusat Penelitian Politik LIPI), lihat BHP UMY, “Pemilu Serentak Nasional dan Lokal Jadi Model Ideal Pemilu Indonesia”, <http://www.umy.ac.id/pemilu-serentak-nasional-dan-lokal-jadi-model-ideal-pemilu-indonesia.html>, diunduh 28 April 2018; Sri Nuryanti, “Menyiapkan Tata Kelola Pemilu Serentak 2019”, *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 12, Nomor 1, Juni 2015, h. 5, 8-9.

³² Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Pasal 201 ayat (8), mengatur tentang penyelenggaraan pilkada langsung serentak nasional pada November 2024 dan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 menetapkan pemilu serentak 2019 dan seterusnya.

DPR, DPD, dan DPRD secara serentak.³³ Sedangkan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara serentak yang diselenggarakan berdasarkan UU No. 8 Tahun 2015 jo. UU No. 10 Tahun 2016 tidak diposisikan dalam format/desain model ideal pemilu nasional serentak dan pemilu daerah serentak.

Di samping tafsir konstitusi sebagaimana dimaksud di atas, tafsir konstitusi juga dapat dipahami dalam konteks pemikiran Saldi Isra, bahwa *“Dalam teori ketatanegaraan, konstitusi tidak hanya diubah melalui teksnya saja, tetapi bisa juga diubah mekanisme kebiasaan ketatanegaraan atau putusan hakim.”*³⁴ Penjelasan Umum UUD NRI 1945 menyatakan: *“...disampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, meskipun tidak tertulis.”* Atau Putusan MK yang memberi tafsir baru atas Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 menetapkan pemisahan pemilu nasional dan pemilu daerah secara serentak, yaitu pemilu nasional untuk memilih presiden, DPR, dan DPD, sedangkan pemilu daerah untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Dalam praktik ketatanegaraan dan tafsir konstitusi tersebut, pemilukada langsung serentak nasional menjadi bagian integral dari pemilu daerah serentak nasional.

Ketiga, mensinkronisasikan jadwal dan waktu penyelenggaraan pemilukada langsung serentak nasional. Hal pertama, jadwal penyelenggaraan (*schedule of implementation*) pemilukada tidak termasuk dalam instrumen teknis pemilukada melainkan tata kelola pemilukada (*local electoral governance*). Akan tetapi menurut Didik Supriyanto, *“penataan kembali jadwal pilkada memiliki nilai strategis jika hendak melakukan perubahan pilkada yang signifikan.”*³⁵ Penataan kembali jadwal pemilukada dilakukan dengan mengintegrasikan penyelenggaraan pemilukada. Caranya adalah mengubah jadwal penyelenggaraan pemilukada masing-masing daerah (542 daerah, dengan rincian: 34 provinsi, 93 kota, 415 kabupaten) yang sifatnya parsial/sendiri-sendiri dan berserakan/terpisah satu sama lain, menjadi pemilukada langsung serentak nasional.

Jadwal penyelenggaraan pemilukada, berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, Pasal 3 ayat (1), diatur setiap lima tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan berdasarkan Undang-

³³ Pendapat Saldi Isra (Ahli Hukum Tata Negara dari FH Universitas Andalas Padang), Jimly Assididqie (mantan Ketua Mahkamah Konstitusi), dan Ramlan Surbakti (mantan anggota Komisi Pemilihan Umum), lihat <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt538bf53c7f18a/pemisahan-pemilu-serentak-butuh-tafsir-mk>, diunduh 28 April 2018.

³⁴ Pendapat Saldi Isra (Ahli Hukum Tata Negara dari FH Universitas Andalas Padang), *Ibid*.

³⁵ Didik Supriyanto, 2012, *Op Cit*, h. 212.

Undang Nomor 10 Tahun 2016, Pasal 201 ayat (8), pemungutan suara dalam pemilukada langsung serentak nasional dilaksanakan pada bulan November 2024. Semua daerah (provinsi, kabupaten dan kota) di Indonesia akan melaksanakan pemilukada langsung serentak nasional pada November 2024. Dengan demikian, setiap daerah tidak lagi sendiri-sendiri mengadakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerahnya, melainkan bersamaan waktunya di seluruh Indonesia, terhitung November 2024 dan pemilukada langsung serentak nasional seterusnya.

Hal kedua, waktu penyelenggaraan (*time of implementation*) pemilukada langsung serentak nasional dilihat berdasarkan waktu pemungutan suara (*voting time*) dan waktu pelantikan (*inauguration time*).³⁶ Kesenjangan penyelenggaraan pemilukada yang diukur berdasarkan waktu pemungutan suara (*voting time*) di 541 daerah (33 provinsi, 93 kota, 415 kabupaten)³⁷ di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan pada satu waktu, yaitu pada hari yang sama dan waktu yang sama. Titi Anggraini, dkk, mengatakan bahwa waktu pemilihan menjadi faktor utama penyebab terjadinya pemerintahan terbelah (*divided government*) secara horizontal (hubungan eksekutif dengan legislatif) dan pemerintahan terputus (*unconnected government*) secara vertikal (hubungan pusat dengan daerah). *Divided government* terjadi ketika pemilihan dilakukan pada periode waktu yang berbeda dan/atau cara yang tidak sama.³⁸ Dalam konteks ini perlu diatur penyerentakan waktu pemungutan suara dalam pemilukada, sehingga terbentuk pemerintahan yang sinergis dan efektif.

Di samping itu, yang juga perlu diatur adalah waktu pelantikan (*inauguration time*) karena menjadi *start* awal bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih untuk (a) mensinergikan kebijakan pusat dan daerah, (b) mensinkronisasikan tata kelola pemerintahan daerah, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, hingga penilaian efektivitas pemerintahan daerah (*governability*), (c) secara efektif menjalankan roda pemerintahan daerah, serta (d) mengukur efektivitas pemerintahan daerah dan capaian secara bersamaan sehingga dapat diketahui efektivitas dan capaian semua daerah secara nasional. Oleh karena itu, pelantikan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih secara serentak dilaksanakan oleh

³⁶ Gotfridus Goris Seran, 2017, *Op Cit*, h. 26; Gotfridus Goris Seran, 2017, *Op Cit*, h. 94; Gotfridus Goris Seran dan Chairul Amri Zakariyah, 2017, *Op Cit*, h. 126-127.

³⁷ Dari 542 daerah di Indonesia terdapat 541 daerah yang menyelenggarakan pilkada langsung; sedangkan 1 daerah, yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, tidak melakukan pilkada langsung melainkan pengangkatan gubernur dan wakil gubernur oleh DPRD.

³⁸ Titi Anggraini, dkk, 2014, *Op Cit*, h. 71-74.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan pada akhir masa jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah periode sebelumnya yang paling akhir, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, Pasal 164A dan 164B.

Berdasarkan penjelasan di atas maka penataan kembali pemilukada perlu dibarengi dengan mendesain pemilukada langsung serentak nasional, *dimana* konstruksi desain pemilukada langsung serentak nasional pada pokoknya difokuskan untuk *mensinkronkan tata kelola pemerintahan antara pusat dan daerah*.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa: *Pertama*, pemilukada langsung serentak nasional (*nationally concurrent*) adalah pemilukada yang didesain dan diselenggarakan untuk secara langsung, simultan dan nasional memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota) pada satu waktu (pada satu hari dan pada waktu yang sama) di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desain pemilukada langsung serentak nasional tersebut menjadi model pemilukada yang mempunyai dasar konstitusional dan bertujuan untuk mewujudkan kedaulatan rakyat (*democracy*) dalam memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah serta untuk mensinkronkan tata kelola pemerintahan (*public governance*). *Kedua*, dasar konstitusionalitas pemilukada langsung serentak nasional dikonstruksi berdasarkan dua hal, yaitu paham kedaulatan rakyat (*democracy*) dan sistem pemerintahan presidensiil (*presidentialism*), sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945. *Ketiga*, konstruksi desain pemilukada langsung serentak nasional memperhatikan setidaknya tiga hal berikut: (a) mendefinisikan secara tepat pemilukada langsung serentak nasional, (b) mendesain ulang pemilu secara tepat dengan menjadikan pemilukada langsung serentak nasional sebagai bagian dari pemilu daerah serentak, (c) mensinkronkan secara teratur jadwal dan waktu penyelenggaraan (waktu pemungutan suara dan waktu pelantikan) pemilukada langsung serentak nasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Anggraini, Titi, dkk, 2014, *Kajian Kodifikasi Undang-Undang Pemilu: Penyatuan UU No 32/2004, UU No 12/2008, UU No 42/2008, UU No 15/2011, dan UU No 8/2012, serta Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Satu Naskah, Disertai Naskah Kodifikasi Undang-Undang Pemilu*, Jakarta: Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (PERLUDEM).
- Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Dewi, Kurniawati Hastuti dan Nyimas Latifah Letty Aziz, (Editor), 2016, *Gagasan Pemilihan Umum Kepala Daerah Asimetris: Menuju Tata Kelola Pemerintahan Daerah Demokratis, Akuntabel dan Berkelanjutan*, Kerjasama dengan LIPI, Yogyakarta: Penerbit CALPULIS.
- Edy, Muhamad Lukman, 2017, *Konsolidasi Demokrasi Indonesia (Original Intent Undang-Undang Pemilu)*, Jakarta: RMBOOKS.
- Huda, Ni'matul dan M. Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Penerbit Kencana.
- Isra, Saldi, 2017, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Jakarta: Themis Publishing.
- Kumolo, Tjahjo, 2015, *Politik Hukum Pilkada Serentak*, Jakarta: Penerbit Exposé.
- Mahfud MD, Moh., 2000, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Seran, Gotfridus Goris dan Chairul Amri Zakariyah, 2017, *Pilkada Langsung Serentak: Model, Kerangka Kebijakan dan Kaitan dengan Sinkronisasi Tata Kelola Pemerintahan di Indonesia*, Bogor: Unida Press.
- Supriyanto, Didik, 2012, "Penataan Kembali Sistem Pemilihan dalam Pemilukada", *Demokrasi Lokal: Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asy'ari, 2011, *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*. Buku II, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.

Jurnal dan Prosiding:

- Geys, Benny, 2006, "Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-Level Research", *Electoral Studies* 25(4), December, h. 637-663.

Nuryanti, Sri, 2015, "Menyiapkan Tata Kelola Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Penelitian Politik*, Volume 12, Nomor 1, Juni, h. 1-14.

Pratama, Heroik Mutaqin, 2017, "Menguji Desain Pemilu Serentak: Studi Perbandingan Amerika Latin dan Indonesia", *Analisis CSIS*, Vol. 46, No. 4, Kuartal Keempat, Desember, h. 440-457.

Seran, Gotfridus Goris, 2017, "Designing Model of Concurrent Local Executive Election: The Case of Indonesia", *International Journal of Sciences: Basic and Applied Research (IJSBAR)*, Vol 36, No 2, September, h. 93-109.

_____, 2017, "Pilkada Serentak: Model, Kebijakan dan Kaitan dengan Penguatan Demokrasi Elektoral di Indonesia", *Prosiding Seminar Nasional FHSIP-UT 2017: Transformasi Sosial menuju Masyarakat Informasi yang Beretika dan Demokratis*, Pamulang-Tangerang Selatan: Universitas Terbuka, November, h. 17-35.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.

Undang-Undang No. 10/2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 1/2015 tentang Penetapan PERPPU No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang No. 8/2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 1/2015 tentang Penetapan PERPPU No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang No. 1/2015 tentang Penetapan PERPPU No. 1/2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang No. 12/2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 8/2005 tentang Penetapan PERPPU No. 3/2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 97/PPU-XI/2013 tentang Pengujian Pasal 236C Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 ayat (1) huruf e Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman terhadap UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres) terhadap Pasal 6A ayat (2), Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 tentang Pengujian Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Internet:

Asy'ari, Hasyim, "Mempertahankan Pemilihan Kepala Daerah Langsung", <http://perludem.org/2014/09/09/mempertahankan-pemilihan-kepala-daerah-langsung-oleh-hasyim-asyari/>, diunduh 22 Maret 2018.

<http://www.umi.ac.id/pemilu-serentak-nasional-dan-lokal-jadi-model-ideal-pemilu-indonesia.html>, diunduh 28 April 2018.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt538bf53c7f18a/pemisahan-pemilu-serentak-butuh-tafsir-mk>, diunduh 28 April 2018.