

ANALISIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 55/PUU-XVII/2019 TERKAIT DESAIN PEMILIHAN UMUM SERENTAK GUNA MEWUJUDKAN PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM YANG DEMOKRATIS

Elisabeth Felita Silalahi¹, Andina Elok Puri Maharani²

ABSTRACT

This research aims to identify and examines issues related to the law interpretation used in the Constitutional Court Verdict Number 55/PUU-XVII/2019 and to analyze the extent to which this verdict has fulfilled the principles of democratic general election in order to formulate an ideal construction model of concurrent election to manifest a democratic election. The type of research in this article is normative or doctrinal and is a descriptive analytical legal research. The result shows that in the Constitutional Court Verdict Number 55/PUU-XVII/2019, the Constitutional Judge in interpreting uses historical and functional interpretation on which is the basis for expanding the meaning of concurrent election into 6 (six) variants of concurrent election design. Thereafter, in the Constitutional Court Decision Number 55/PUU-XVII/2019, there are several variants of concurrent election designs that do not yet fulfill the elements and principles of democratic election management. Based on various studies and considerations, it is necessary to reconstruct the concurrent election model through the division of national concurrent election and local concurrent election.

Keywords : *Constitutional Court Verdict Number 55/PUU-XVII/2019, Concurrent Election, Interpretation, Democratic Election.*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan mengkaji penafsiran hukum yang digunakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 serta menganalisis sejauh mana Putusan tersebut telah memenuhi prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis dalam rangka menyusun konstruksi model pemilu serentak yang ideal guna mewujudkan pemilihan umum yang demokratis. Jenis penelitian dalam penulisan artikel ini adalah normatif atau doktrinal dan bersifat deskriptif analitis. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 Hakim Konstitusi dalam melakukan penafsirannya menggunakan penafsiran secara historis dan fungsional yang menjadi dasar dalam perluasan makna pemilu serentak menjadi 6 (enam) varian desain keserentakan pemilu. Dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-

1 Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

2 Dosen Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

XVII/2019 juga terdapat beberapa varian desain pemilu serentak yang belum memenuhi unsur-unsur penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Berdasarkan berbagai kajian dan pertimbangan, maka perlu kiranya untuk merekonstruksi model pemilu serentak melalui pembagian pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal.

Kata Kunci : Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, Pemilu Serentak, Penafsiran, Pemilu Demokratis.

A. PENDAHULUAN

Isu hukum dalam penulisan ini mengangkat tema utama mengenai Putusan Mahkamah Konstitusi (yang selanjutnya disebut MK) Nomor 55/PUU-XVII/2019 terkait desain pemilihan umum serentak di Indonesia. Terdapat dua fokus masalah dalam penelitian ini yaitu pertama mengenai metode penafsiran konstitusi yang dipergunakan dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019. Kedua, yaitu mengenai apakah konstruksi desain pemilihan umum serentak dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 telah memenuhi unsur-unsur penyelenggaraan pemilihan umum yang demokratis.

Dalam sejarah perjalanan Indonesia, salah satu prinsip utama yang dianut dalam kehidupan bernegara adalah paham kedaulatan rakyat. Istilah kedaulatan rakyat sendiri tidak dapat dipisahkan dengan demokrasi. Di mana dalam perwujudan suatu negara yang demokratis rakyat memilih wakil-wakilnya yang akan membuat dan menjalankan keputusan tidak hanya di tingkat pusat namun juga di daerah (Ria Casmi, 2014:527). Proses demokrasi ini kemudian dimanifestasikan melalui suatu prosedur pemilihan umum (yang selanjutnya disebut pemilu), yang pada hakikatnya memiliki arti penting dalam penyelenggaraan negara (Janedjri, 2013:7). Hal ini sesuai dengan amanat Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yaitu "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*".

Sepanjang 75 tahun berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, telah berlangsung sebanyak 12 (dua belas) kali pemilu di bawah 3 (tiga) rezim hukum konstitusi yang berbeda. Pengaturan pemilu di Indonesia sendiri selalu mengalami perubahan seiring berjalannya waktu, yang mana hal ini tidak lepas dari pengaruh proses pergantian regulasi dalam setiap pemilu yang memiliki dinamika politik hukum, ekonomi, sosial, maupun budaya (Agus Riwanto, 2016:2). Model pemilu yang dianut Indonesia saat ini yakni pemilu secara

langsung dan serentak. Pilihan mekanisme keserentakan pemilu ini merupakan perwujudan atas hasil penafsiran konstitusi dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang memerintahkan bahwa pemilu di Indonesia secara konstitusional harus dilaksanakan serentak untuk memilih presiden dan wakil presiden dengan anggota legislatif.

Pemilu serentak (*concurrent election*) merupakan pemilu yang diselenggarakan untuk memilih beberapa lembaga demokrasi secara sekaligus pada satu waktu bersamaan (Ratnia, 2018:75). Model pemilu secara serentak dirasa merupakan model yang tepat untuk diterapkan di Indonesia dengan berbagai alasan, diantaranya karena pemilu serentak merupakan amanat konstitusi; kemudian, pemilu serentak juga memperkuat sistem pemerintahan presidensiil; serta, pemilu serentak dinilai efektif dalam hal pembiayaan penyelenggaraan (Aminuddin Ilmar, 2014:254). Pengaturan mengenai pemilu serentak ini kemudian diakomodir melalui pembentukan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (yang selanjutnya disebut UU Pemilu) yang menjadi dasar hukum pelaksanaan pemilu hingga saat ini.

Pemilu serentak pertama kalinya dilaksanakan pada tahun 2019 lalu yang mana menjadi babak baru dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Akan tetapi, pada praktiknya pemilu serentak 5 (lima) kotak tersebut memunculkan banyak permasalahan. Penumpukan lima surat suara pada satu waktu sekaligus serta ditambah dengan implementasi sistem pemilu proporsional terbuka model suara terbanyak yang diikuti 16 partai politik peserta pemilu, menjadi dua dari beberapa isu krusial yang menjadi problematika baik bagi pemilih, penyelenggara pemilu, maupun peserta pemilu itu sendiri (Muhammad Jufri, 2020:11). Berbagai problematika tersebut membuat 'roh' inti pemilu, yakni menjamin proses penyelenggaraan yang demokratis menjadi tidak mampu dicapai optimal.

Berkaca pada praktik dan sebagai evaluasi terhadap berbagai kelemahan pemilu serentak lima kotak pada tahun 2019 tersebut, Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) kemudian melakukan pengujian undang-undang (*judicial review*) terhadap desain keserentakan pemilu yang diatur dalam UU Pemilu. Terhadap permohonan tersebut, pada tanggal 26 Februari 2020 melalui Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019, MK telah memberikan terobosan besar bagi restorasi pengaturan kepemiluan kedepan. Dalam putusan *a quo*, meskipun secara formil MK menolak keseluruhan permohonan, namun secara substantif MK memberikan sejumlah model desain pemilu serentak

yang konstitusional dalam kerangka UUD NRI Tahun 1945 dan mungkin untuk diaplikasikan.

Terdapat 6 (enam) varian untuk desain penyelenggaraan pemilu serentak yang dikemukakan oleh MK dalam pertimbangan hukumnya. Beberapa model pemilu serentak tersebut kemudian menjadi suatu hal yang menarik untuk dikaji mengingat MK sebagai *the final interpreter of constitution* (penafsir final konstitusi) telah memberikan suatu gagasan pemikiran yang progresif dalam pertimbangan hukumnya, yang tentunya dapat menjadi jalan pembuka bagi advokasi dan pembenahan bagi kerangka hukum pemilu (*electoral law*).

Berdasarkan latar belakang yang dipaparkan di atas, maka penulis tertarik untuk melaksanakan penelitian serta penulisan mengenai analisis terhadap metode penafsiran konstitusi yang digunakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 serta sejauh mana putusan tersebut telah memenuhi unsur-unsur penyelenggaraan pemilu demokratis dalam sebuah karya ilmiah yang berjudul “**Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 Terkait Desain Pemilihan Umum Serentak Guna Mewujudkan Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang Demokratis**”.

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian yuridis normatif dan bersifat deskriptif analitis. Pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kepustakaan (*library research*) atau dikenal pula dengan istilah studi dokumen. Sumber data yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode deduksi silogisme.

C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Analisis terhadap Metode Penafsiran Konstitusi yang Digunakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019

Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 merupakan hasil dari pengujian konstitusionalitas terhadap pelaksanaan pemilu serentak di Indonesia. Secara garis besar, Pemohon dalam hal ini berpendapat bahwa

pemilu serentak lima kotak tahun 2019 dinilai tidak mencerminkan maksud keserentakan yang sebenarnya. Pemohon meminta MK untuk menafsirkan muatan Pasal 167 ayat (3) dan Pasal 347 ayat (1) UU Pemilu terkait keserentakan pemilu tidak sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, dan meminta MK untuk menafsirkan pasal tersebut dengan model pemilu serentak yang dibagi antara pemilu serentak nasional dan lokal.

Adapun dalam permohonan uji materi ini, Pemohon berlandaskan pada alasan-alasan yang antara lain ialah : i) Desain pemilu serentak lima kotak tidak memberikan penguatan terhadap sistem presidensiil dan tidak sesuai dengan asas pemilu di dalam UUD NRI Tahun 1945; ii) Pemilu serentak lima kotak adalah sesuatu yang tidak dapat dimanajemen (*unmanageable*) oleh penyelenggara pemilu; dan iii) Pemilu serentak lima kotak memperbesar suara tidak sah serta menurunkan derajat keterwakilan. Berdasarkan poin-poin tersebut kemudian dirumuskan pertimbangan hukum dalam menginterpretasi pemilu serentak, yang mana setelah dielaborasi secara mendalam, Majelis Hakim menyatakan bahwa terdapat sejumlah pilihan model keserentakan pemilu yang dinilai konstitusional, yakni sebagai berikut:

- a. Pemilu serentak untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, serta anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- b. Pemilu serentak untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, anggota DPR, DPD, Gubernur, dan Bupati/Walikota;
- c. Pemilu serentak untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, anggota DPR, DPD, DPRD, serta pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;
- d. Pemilu serentak nasional untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, anggota DPR dan DPD; kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilu serentak lokal untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, serta pemilihan Gubernur, dan Bupati/Walikota;
- e. Pemilu serentak nasional untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, anggota DPR dan DPD; kemudian beberapa waktu setelahnya dilaksanakan pemilu serentak provinsi untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan memilih gubernur; dan beberapa waktu setelahnya lagi

dilaksanakan pemilu serentak kabupaten/kota untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota dan memilih Bupati/Walikota;

- f. Pilihan-pilihan lainnya sepanjang tetap menjaga sifat keserentakan pemilu untuk memilih Presiden/Wakil Presiden, serta anggota DPR dan DPD

Lebih lanjut, Majelis Hakim kemudian menyatakan bahwa melalui berbagai varian model pelaksanaan pemilu serentak sebagaimana disebutkan di atas, penentuan model yang akan dipilih merupakan ranah pembentuk undang-undang dalam memutuskannya. Sehingga, Majelis Hakim pada akhir pertimbangan perkara tersebut sampai pada sebuah konklusi bahwa pokok permohonan pemohon tidak beralasan menurut hukum sehingga berakibat pada permohonan ditolak untuk seluruhnya.

Kendati MK dalam amar putusannya menolak permohonan tersebut, namun dalam membaca suatu putusan tidak dapat hanya dengan merujuk pada amarnya saja, akan tetapi juga harus mengilhami *raison d'être* sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari putusan, karena peristiwa konkret menjadi dasar dalam menemukan hukum yang kemudian diterjemahkan dalam bahasa hukum, dicarikan hukumnya, dan akhirnya diputuskan (Suanro, 2016:139). Dimana dalam Putusan *a quo*, MK telah memberikan *legal reasoning* yang berharga terhadap pembaharuan penafsiran konstitusi terutama terkait kerangka hukum desain sistem pemilu serentak. Dalam Putusan *a quo*, terdapat 3 (tiga) *ratio decidendi* atau pertimbangan hukum yang menjadi aspek utama dalam pendapat Majelis terkait desain pemilu serentak, yaitu : i) pemaknaan pemilu serentak berdasarkan *original intent* UUD NRI Tahun 1945; ii) penelurusan makna pemilu serentak pada Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013; dan iii) keterkaitan antara pemilu serentak dalam rangka penguatan sistem presidensiil di Indonesia.

Dalam aspek pertama dan kedua, Mahkamah dalam hal ini merujuk ikhwal bagaimana sesungguhnya ide-ide yang diutarakan dan berkembang dalam proses amandemen UUD 1945 sejak tahun 1999 hingga 2001. Terdapat berbagai silang pendapat terkait ide, perspektif, dan pandangan yang berkembang perihal pemilu serentak dalam proses amandemen UUD NRI Tahun 1945 (Tim Penyusun, 2010:513). Kemudian, apabila merujuk pada putusan MK terkait pemilu serentak sebelumnya yakni Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, dalam putusan tersebut menegaskan bahwa penyelenggaraan pilpres yang tidak bersamaan dengan pemilu anggota

legislatif bertentangan dengan ketentuan Pasal 22 E ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Namun, terdapat kelemahan dalam Putusan tersebut, yakni sekalipun telah menegaskan bahwa penyelenggaraan pemilu yang konstitusional ialah pemilu anggota legislatif dilaksanakan serentak dengan pemilu presiden dan wakil presiden, namun putusan tersebut belum secara tegas menyimpulkan perihal desain atau waktu keserentakan yang dimaksud.

Artinya jika diamati secara seksama, memang benar bahwa salah satu maksud perumus perubahan konstitusi ialah penyelenggaraan pemilu serentak lima kotak. Namun, yang luput dipertimbangkan oleh Majelis Hakim dalam Putusan MK sebelumnya adalah perihal suasana kebatinan dalam risalah rapat sidang-sidang MPR, yang mana tidak ditemukan satu pun catatan yang membicarakan adanya kemungkinan pemilu anggota legislatif menggunakan sistem proporsional daftar terbuka dimana pemilih bukan mencoblos gambar partai politik sebagaimana dalam sistem proporsional tertutup, melainkan memilih calon secara individu, sebagaimana yang dipraktikkan pada pemilu tahun 2019 yang berimplikasi pada pemilih harus menghadapi lebih dari 400 calon untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sehingga pemilih tak mampu bersikap rasional, pun tidak dapat dikelola secara baik oleh penyelenggara pemilu.

Berdasarkan penjelasan sebagaimana di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Mahkamah telah menggunakan penafsiran historis (*historical interpretation*) dalam menafsirkan norma aturan penyelenggaraan pemilu serentak. Dimana dalam Putusan *a quo*, Majelis Hakim mencoba meninjau kembali konstruksi pikiran, semangat, serta suasana pada masa lalu melalui Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945 dan risalah komisi yang berisikan notulensi proses pembentukan amandemen UUD 1945. Hasil yang didapatkan dari penafsiran ini menunjukkan bahwa pemaknaan pemilu serentak tidak hanya merujuk pada pemilu serentak lima kotak sebagaimana yang diputuskan dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013, sehingga masih terdapat ruang untuk keserentakan pemilu dilaksanakan dengan desain dan mekanisme yang berbeda dengan pelaksanaan pemilu pada tahun 2019 lalu.

Kemudian, Majelis Hakim dalam pertimbangan hukumnya juga membahas terkait aspek hubungan antara pemilu serentak dengan penguatan sistem presidensiil di Indonesia. Indonesia sendiri merupakan

salah satu negara yang sistem pemerintahan presidensiil nya dibangun dengan sistem kepartaian majemuk (multipartai) dimana kombinasi ini seringkali menimbulkan fragmentasi yang besar dalam pemerintahan. Sebagaimana Mainwaring pernah berpendapat bahwa penerapan sistem presidensiil dengan multipartai bukanlah kombinasi yang cocok dan justru sulit untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis (Scott Mainwaring, 1993:201).

Dengan konstruksi permasalahan tersebut, maka upaya untuk mengatasinya salah satunya adalah dengan menerapkan pemilu serentak yang dianggap mampu mengantisipasi dan menghindari keterbelahan maupun jalan buntu politik (*deadlock*) dalam relasi antara eksekutif dan legislatif. Hal ini dikarenakan penilaian ikhwal pemilihan presiden dan wakil presiden dinilai mempengaruhi pemilihan legislatif melalui *coattails effect*. Artinya melalui efek yang dihasilkan tersebut, dukungan bagi calon presiden menjurus pada keuntungan terhadap kandidat legislatif karena pemilih cenderung akan memilih calon anggota legislatif yang diusung oleh partai politik yang sama dengan partai politik pendukung calon presiden pilihannya. Oleh karena itu, Majelis Hakim berpandangan bahwa sebagai upaya penguatan sistem pemerintahan presidensiil, dalam pelaksanaan pemilu serentak masih terbuka peluang untuk ditinjau kembali dan ditata ulang, sepanjang tidak mengubah prinsip dasar keserentakan pemilu dalam praktik sistem pemerintahan presidensiil, yang mana mempertahankan keserentakan pemilu untuk memilih anggota legislatif di tingkat pusat yakni anggota DPR dan DPD dengan pemilihan presiden dan wakil presiden.

Dalam menguraikan pertimbangan hukum ini dapat terlihat bahwa Majelis Hakim menggunakan penafsiran fungsional. Penafsiran fungsional pada prinsipnya memandang hukum sebagai kesatuan sistem yang harmonis dan digunakan guna meninjau bagaimana kemungkinan yang terjadi dalam pengoperasian suatu undang-undang. Apabila dikaitkan dengan dengan basis argumentasi yang dikemukakan oleh Majelis Hakim dalam Putusan *a quo* maka terkait pelaksanaan pemilu serentak untuk memilih anggota legislatif di tingkat pusat dengan pemilu presiden dan wakil presiden ialah suatu konsekuensi logis dari upaya penguatan sistem pemerintahan presidensiil sehingga tercipta satu kesatuan struktur dan sistem hukum yang harmonis.

Oleh karena itu, menurut penulis melalui penafsiran historis dan penafsiran fungsional sebagaimana digunakan dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, Majelis Hakim telah melakukan *constitutional constructivism*, yang mana dalam Putusan *a quo*, Majelis Hakim memberikan pengertian baru perihal pemilu serentak yang memperluas yurisprudensi sebelumnya yang dirasa harus mengikuti dengan perkembangan aktual masyarakat. Penafsiran ekstensif ini digunakan untuk membuka satu pemahaman baru perihal suatu norma di dalam ketentuan hukum dengan tetap mempertahankan posisinya dalam ruang lingkup aturan hukum.

Namun demikian, yang harus digarisbawahi adalah metode penafsiran yang digunakan oleh Majelis Hakim dalam Putusan *a quo* juga memiliki kelemahan yang patut untuk tetap diperhatikan. Dalam penafsiran historis utamanya, apabila penafsiran mengenai keserentakan pemilu hanya mengacu pada pemahaman para penyusun konstitusi hasil amandemen, yang mana para penyusun tersebut juga terdiri dari berbagai kelompok yang memiliki perbedaan pandangan dan kepentingan politik. Sehingga, meskipun penulis juga menyadari bahwa memang terdapat nilai penting dalam sejarah-sejarah masa lalu dalam proses penyusunan konstitusi, namun jika hanya mengandalkan faktor sejarah saja, maka bagian-bagian konstitusi yang sudah tidak relevan dengan perubahan kondisi sosial dewasa ini akan berpotensi mengakibatkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat itu sendiri khususnya dalam kaitannya dengan model pelaksanaan pemilu serentak.

Dalam konteks keserentakan pemilu yang mana MK telah memberikan 6 (enam) varian desain sebagai pilihan, secara umum MK telah mampu memberikan penafsiran baru terhadap suatu norma konstitusi dan telah memberikan penegasan akhir (*last words*) yang bertujuan untuk menghindari ambiguitas serta adanya pertentangan tafsir demi keberlangsungan kehidupan kebangsaan dan kenegaraan yang konstitusional. Lebih lanjut, meskipun secara konstitusional seluruh alternatif yang diberikan oleh MK sejalan dan tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan dapat diterapkan secara teoritis, namun menurut hemat penulis tidak seluruh alternatif desain tersebut dalam tataran praktikal mampu untuk dapat mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang demokratis di Indonesia yang lebih lanjut akan dijelaskan dalam poin pembahasan selanjutnya.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 Terkait Desain Pemilihan Umum Serentak Ditinjau dari Unsur-Unsur Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang Demokratis

Secara konseptual, pengertian pemilu demokratis pada awalnya hanya mensyaratkan minimal dua hal yaitu bebas dan adil (*free and fair*). Namun perkembangan demokrasi yang sangat dinamis, membuat terdapat perbaikan substansial terhadap penyelenggaraan pemilu. Oleh karena itu, IDEA *International* merumuskan 15 standar yang menjadi rujukan untuk melihat apakah sebuah pemilu sudah demokratis (International IDEA, 2002:13). Indonesia juga telah mengatur mengenai penyelenggaraan pemilu yang demokratis melalui pengaturan asas-asas pemilu sebagaimana termaktub dalam Pasal 22E ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yakni asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil (*luberjudil*). Selain itu, Pasal 3 UU Pemilu telah menetapkan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemilu yang terdiri atas prinsip mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proporsional, profesional, akuntabel, efektif, dan efisien.

Lebih lanjut, terselenggaranya pemilu yang demokratis juga dapat diukur dari sejauh mana integritas pemilu dapat diwujudkan. Menurut Ramlan Surbakti, terdapat 8 (delapan) kriteria pemilu berintegritas, yaitu : (1) hukum pemilu dan kepastian hukum; (2) Kesamaan kedudukan antar warga negara, baik dalam proses pemungutan dan penghitungan suara, maupun alokasi kursi anggota legislatif; (3) Persaingan secara bebas dan adil; (4) Partisipasi pemilih dalam pemilu; (5) Penyelenggara pemilu yang mandiri, berintegritas, kompeten, efisien dan efektif dalam memimpin; (6) Proses pemungutan dan penghitungan suara belandaskan pada asas pemilu demokratik dan prinsip pemilu berintegritas; (7) Keadilan pemilu; dan (8) Tidak ada tindakan kekerasan dalam pemilu (Ramlan Surbakti, 2014:24).

Apabila dikaitkan dengan varian model pemilu serentak sebagaimana yang diakomodir melalui Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019, menurut penulis dalam MK seharusnya dapat menakar dan mempertimbangkan kedayagunaan dan keberhasilan dari keenam varian desain pemilu serentak tersebut melalui pendekatan *rational choice* dan teori keadilan dalam pembuatan keputusan. Keadilan tersebut dapat diwujudkan melalui strategi *maximin*, yang mana menurut John Rawls sebagaimana dikutip dalam

Mardian Wibowo, diartikan sebagai upaya untuk memperhitungkan dan memilih kemungkinan yang terbaik dari kemungkinan-kemungkinan yang terburuk (Mardian Wibowo, 2015:214). Artinya, dikaitkan dengan upaya untuk mewujudkan unsur-unsur penyelenggaraan pemilu yang demokratis, maka pertanyaan yang muncul adalah manakah dari keenam alternatif desain tersebut yang paling memenuhi prinsip penyelenggaraan pemilu yang demokratis? Berikut akan penulis jabarkan satu-persatu.

Pilihan pertama adalah pemilu lima kotak sebagaimana dipraktikkan pada tahun 2019. Meskipun pilihan ini secara teori sesuai dan sejalan dengan konstitusi namun agaknya berkaca dari evaluasi terhadap praktik di lapangan dan berbagai permasalahan yang mengiringi pelaksanaan model pemilu tersebut maka dapat dikatakan efektivitas dan kesesuaiannya tidak mampu mewujudkan penyelenggaraan pemilu yang demokratis terutama dari segi proporsionalitas dan akuntabilitas dalam proses pemungutan dan penghitungan suara dan dari segi pembiayaan pemilu itu sendiri. Selanjutnya, pilihan kedua, dapat dikatakan pemilu lima kotak juga namun bukan pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang diserahkan dengan pemilu nasional melainkan pemilihan gubernur dan bupati/walikota. Memang, apabila dibandingkan jumlah calon gubernur dan bupati/walikota tidak sebanyak calon anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Namun, pilihan ini tidak kalah rumitnya dengan pilihan model pemilu pertama sehingga tentu dapat berakibat pada tingkat partisipasi pemilih dan derajat keterwakilan dalam pemilu. Pilihan ketiga yaitu pemilu tujuh kotak. Secara logika, apabila pemilu lima kotak saja sudah menimbulkan sangat banyak permasalahan dalam pelaksanaannya, apalagi dengan menyerentakkan atau ‘memborong’ tujuh pemilihan dalam waktu yang bersamaan secara langsung.

Pilihan keempat yaitu pemilu nasional dan pemilu daerah. Pelaksanaan dua kali pemilu dalam periode waktu lima tahun ini dapat mempermudah pemilih dalam memberikan suara, meringankan beban penyelenggara pemilu, dan mengoptimalkan kampanye partai politik dan calon baik di tingkat nasional maupun di daerah. Hasil pemilu nasional memperkuat sistem presidensiil di tingkat nasional, sedangkan hasil pemilu daerah akan memperkuat pemerintahan daerah. Desain pemilu dinilai mampu memaksimalkan efektivitas dan efisiensi serta tujuan filosofis dari pemilu serentak yang demokratis itu sendiri. Pilihan kelima, pemilu nasional,

pemilu provinsi, dan pemilu kabupaten/kota. Format ini memang paling memudahkan pemilih dan penyelenggara pemilu karena dalam satu waktu pemilih tidak harus menghadapi pilihan yang begitu banyak. Namun, format ini sangat memberatkan partai politik dan calon karena dalam kurun waktu lima tahun harus mengikuti tiga kali tahapan pemilu dimana frekuensi pemilu yang terlalu tinggi juga dapat berpotensi menurunkan angka partisipasi pemilih. Adapun, pilihan alternatif keenam belum dapat dianalisis secara mendalam. Namun, secara umum apapun formatnya pilihan keenam tidak akan lebih baik dari segi kualitas substansial pemilu maupun efektivitas pelaksanaannya.

Dalam sistem pemilu yang demokratis, variabel atau parameter yang terukur untuk menghasilkan kepemimpinan nasional dan keterwakilan politik sebagai representasi rakyat merupakan suatu keniscayaan. Menurut Afan Gaffar sebagaimana dikutip oleh Syarifuddin Jurdi, suatu pemilu dapat dikatakan demokratis salah satunya adalah apabila pelaksanaan pemilu bersifat praktis, sederhana, dan mudah dipahami serta diikuti oleh rakyat pemilu dan juga produk pemilu harus lebih baik, berkualitas, mandiri, dan berakuntabilitas tinggi (Syarifuddin Jurdi, 2020:119). Berdasarkan pada pertimbangan sebagaimana poin-poin diatas, maka alangkah baiknya merujuk pada perspektif *rational choice*, menurut penulis idealnya pembentuk undang-undang menjatuhkan pilihan alternatif pemilu serentak yang dibagi menjadi pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal atau daerah.

Secara komparasi, pemilu serentak sejatinya telah banyak diterapkan di negara-negara lain yang juga menganut sistem presidensiil seperti Brazil, Meksiko, Chile, Argentina, Filipina, Korea Selatan, dan Amerika Serikat. Meskipun dalam pelaksanaannya, model dan format yang digunakan oleh setiap negara tersebut tentu berbeda-beda menyesuaikan dengan kondisi dan kultur bangsanya. Kemudian, apabila dikaitkan dengan *legal framework* penyelenggaraan pemilu di Indonesia saat ini, sejatinya DPR telah menginisiasi Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Perubahan Atas UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, RUU ini juga termasuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2020-2024 yang mana salah satu isu penting yang menjadi dasar pembentukan RUU perubahan ini adalah dalam rangka memaknai gagasan keserentakan pemilu baru sebagaimana diberikan oleh MK dalam Putusan MK No.55/PUU-XVII/2019.

Oleh karena itu, demi menjaga keserentakan pemilu dan dalam rangka membangun penyelenggaraan pemilu yang demokratis maka menurut penulis solusinya ialah dengan memisahkan antara rezim pemilu nasional dengan rezim pemilu lokal. Tidak terdapat pemaknaan baku terkait pemilu nasional dan pemilu lokal, namun secara sederhana keduanya dapat dimaknai dari jangkauan pelaksanaan sebuah pemilu. Artinya, pemilu nasional adalah pemilu yang dilaksanakan untuk memilih eksekutif dan legislatif pada tingkat pusat yakni Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, dan anggota DPD (3 kotak suara). Pemilu lokal untuk memilih legislatif dan eksekutif pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota yang terdiri atas pemilihan Gubernur, DPRD Provinsi, Bupati/Walikota, serta DPRD Kabupaten/Kota (4 kotak suara).

Penyelenggaraan pemilu serentak format pemilu nasional dan pemilu daerah akan menimbulkan sejumlah konsekuensi politik positif. Dalam kerangka penguatan dan upaya mengefektifkan pemerintahan presidensiil desain pemilu ini akan berpengaruh pada sistem yang lebih sederhana. Dengan demikian maka *coattail effect* akan berpengaruh lebih besar, karena pemilih akan cenderung memilih partai pengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam tataran pemilu legislatif. Hal tersebut pada akhirnya akan berlaku pula terhadap pemilu lokal yang mana partai pengusung pasangan calon kepala daerah akan mendapat pengaruh secara maksimal dari *coattail effect* sebagai upaya penguatan terhadap sistem presidensiil.

Kedua, dari sisi demokratisasi pemilu dan penguatan pemerintahan daerah, pemisahan pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal akan dapat memfasilitasi sinergi antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Sehingga dengan demikian, garis hierarki, koordinasi, dan kebijakan pemerintah di tingkat nasional dapat berjalan seirama dengan di tingkat daerah dan dapat menciptakan tata kelola pemerintahan yang ideal. Ketiga, dari segi pendewasaan kelembagaan partai politik, dengan desain pemilu serentak ini, isu kampanye pada pemilu serentak nasional akan lebih fokus pada isu urusan pemerintahan nasional, sedangkan isu kampanye pada pemilu serentak lokal akan benar-benar fokus pada isu urusan pemerintahan daerah baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Keempat, dari sisi kedaulatan rakyat selaku pemilih, melalui desain pemilu ini akan memberikan kesempatan bagi pemilih untuk dapat benar-benar mendapatkan informasi seluas mungkin atas kandidat parpol yang akan dipilihnya sehingga memudahkan pemilih untuk dapat bersikap secara lebih rasional dan memberikan hak suaranya secara cerdas. Disamping itu, pemisahan ini juga akan meningkatkan kedaulatan pemilih berdasarkan prinsip *'reward and punishment'* terhadap wakil-wakil rakyatnya. Terakhir, dari sisi penyelenggara pemilu, melalui penyelenggaraan pemilu serentak dengan pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal dapat memberikan jeda waktu bagi penyelenggara pemilu dalam melaksanakan tugasnya. Pemberian jeda waktu tersebut secara otomatis akan mengurangi volume dan beban pekerjaan penyelenggara pemilu. Sehingga, baik KPU, Bawaslu, dan DKPP dapat merencanakan, mempersiapkan, melaksanakan, serta mengendalikan pemilu dengan lebih maksimal dan kualitas yang jauh lebih baik.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian sebagaimana dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa : Pertama, dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 terkait desain pemilu serentak, Hakim Konstitusi menggunakan metode penafsiran historis dan penafsiran fungsional dalam memutuskan model pemilu serentak yang konstitusional, yang mana dari kedua metode penafsiran tersebut terdapat kelebihan dan kekurangan dalam penggunaannya. Berdasarkan penafsiran yang dilakukan, MK kemudian sampai pada kesimpulan bahwa terdapat 6 (enam) varian desain pemilu serentak yang dianggap konstitusional dan merupakan *opened legal policy* yang otoritas pemilihan sepenuhnya berada di tangan pembentuk undang-undang.

Kedua, dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 terkait desain pemilu serentak, terdapat beberapa varian desain pemilu yang masih belum memenuhi unsur-unsur dalam penyelenggaraan pemilu yang demokratis. Lebih jauh, karena pengaturan pemilu serentak yang berlaku saat ini belum efektif menciptakan relasi konstruktif antara eksekutif dan legislatif baik di tingkat nasional maupun di daerah untuk mengkonsolidasi demokrasi, maka usulan untuk memilih model pemilu serentak dengan pembagian pemilu serentak nasional dan pemilu serentak lokal menjadi salah satu pilihan alternatif yang diprioritaskan dan dirasa tepat serta menjadi gagasan utama yang dibawa melalui revisi UU Pemilu.

E. SARAN

Berkaitan dengan penentuan desain pemilu serentak, menurut penulis terdapat beberapa saran yang dapat diberikan guna mewujudkan penyelenggaraan pemilu serentak yang demokratis yakni: Pertama, dengan menyegerakan proses revisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum berkaitan dengan model pemilu serentak, sehingga dengan hadirnya payung hukum kepemiluan yang jelas akan memudahkan dalam mempersiapkan pelaksanaan pemilu serentak di masa yang akan datang. Selain itu, meskipun pada akhirnya desain keserentakan pemilu termasuk dalam ranah *open legal policy*, DPR dan Pemerintah selaku *policy maker* perlu untuk tetap memperhatikan batasan-batasan dalam mengatur materi muatan dalam revisi undang-undang terkait desain pemilu serentak sesuai dengan amanat dalam Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan juga berbagai kajian serta analisis yang banyak dilakukan oleh akademisi hukum dan politik sehingga mampu menjamin terwujudnya kerangka hukum pemilu di Indonesia yang lebih demokratis, berkeadilan, dan dapat memiliki daya keberlakuan yang panjang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media.

Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Prenada Media Group.

Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.

International IDEA, *International Electoral Standards, Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*, Stockholm : International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2002.

Tim Penyusun, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 : Buku V Pemilihan Umum (ed revisi)*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

Jurnal

- Mardian Wibowo, "Menakar Konstitusionalitas Sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015.
- Muhammad Jufri, "Konstitusionalitas Periodeisasi Pemilu Serentak Analisa Terhadap Beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Pengawasan Pemilu*, April 2020.
- Ramlan Surbakti, "Understanding the Flaws in Indonesia's Electoral Democracy", *Strategic Review : The Indonesian Journal of Leadership Policy and World Affairs*, Volume 4, Nomor 1, Januari-Maret 2014.
- Ratnia Solihah, "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 dalam Perspektif Politik", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Volume 3, Nomor 1, 2018.
- Ria Casmi Arrsa, "Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 11, Nomor 3, September 2014.
- Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies*, Volume 26, Nomor 2, Juli 1993.
- Suanro, "Kewenangan Komisi Yudisial dalam Tafsir Mahkamah Konstitusi: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 43/PUU-XIII/2015", *Jurnal Yudisial*, Volume 9, Nomor 2, Agustus 2016.
- Syarifuddin Jurdi, "Format Pemilu Serentak Pasca Putusan MK No. 55/2019: Kajian dan Analisis dengan Perspektif Sosiologi Politik", *Jurnal Sosiologi Reflektif*, Volume 15, Nomor 1, Oktober 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.