

DESAIN KONSTITUSIONAL DAN PROBLEM KELEMBAGAAN DALAM PELAKSANAAN PEMILU SERENTAK DI INDONESIA

Mochamad Novel¹, Clara Ryumi Effendi², Grace Eileen Kwok³, Karen Lee⁴, Tina Mutiara Juitaosu⁵

mnovel@fh.untar.ac.id¹, clara.205250063@stu.untar.ac.id², grace.205250071@stu.untar.ac.id³,
karen.205250066@stu.untar.ac.id⁴, tina.250250073@stu.untar.ac.id⁵

Universitas Tarumanagara

ABSTRAK

Pemilu serentak merupakan sebuah kebijakan konstitusional yang dirancang untuk memperkuat sistem presidensial di Indonesia dengan menekankan efisiensi proses politik serta stabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Namun, dalam praktiknya, implementasi pemilu serentak justru menimbulkan berbagai permasalahan yang signifikan dalam ranah hukum tata negara, mulai dari kelelahan institusional yang dialami lembaga penyelenggara, meningkatnya beban operasional bagi KPU dan Bawaslu, hingga munculnya disharmoni dan tumpang tindih kewenangan antar-lembaga negara. Artikel ini bertujuan untuk mengkaji secara komprehensif desain konstitusional serta problem kelembagaan yang muncul dalam pelaksanaan pemilu serentak, menggunakan pendekatan yuridis-empiris yang memadukan analisis terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dengan data lapangan yang diperoleh dari KPU dan Bawaslu. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemilu serentak sejauh ini belum mampu menyelesaikan problem sistemik yang melekat pada presidensialisme berbasis multipartai; sebaliknya, pelaksanaannya berpotensi melemahkan prinsip representasi rakyat sekaligus efektivitas jalannya pemerintahan. Temuan ini menegaskan pentingnya evaluasi menyeluruh terhadap desain konstitusional dan reformulasi sistem ke pemilihan agar penyelenggaraan pemilu di Indonesia selaras dengan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis.

Kata Kunci: Pemilu Serentak, Hukum Tata Negara, Desain Konstitusional, Sistem Presidensial, Kelembagaan Demokrasi.

ABSTRACT

Simultaneous elections represent a constitutional policy aimed at reinforcing Indonesia's presidential system by promoting efficiency in electoral processes and ensuring governmental stability. Yet, in practice, their implementation has generated significant constitutional challenges, ranging from institutional fatigue and administrative overload to disharmony among state agencies. This article examines both the constitutional design and the institutional problems associated with simultaneous elections through a juridical-empirical approach, integrating analysis of Constitutional Court Decision No. 14/PUU-XI/2013 with field data from the General Elections Commission (KPU) and the Election Supervisory Body (Bawaslu). The findings reveal that simultaneous elections have so far failed to address the systemic challenges inherent in Indonesia's multi-party presidential system and, in some cases, may even weaken principles of political representation and governmental effectiveness. The study underscores the urgent need for constitutional clarification and electoral system reform to ensure alignment with the principles of democratic governance under the rule of law.

Keywords: *Simultaneous Elections, Constitutional Law, Presidential System, Institutional Design, Democracy.*

PENDAHULUAN

Gagasan mengenai penyelenggaraan pemilihan umum secara serentak lahir sebagai sebuah respons terhadap kondisi politik yang mengalami fragmentasi yang cukup tajam serta situasi stabilitas pemerintahan yang cenderung lemah dan rentan terhadap krisis politik, khususnya pada periode pasca reformasi di Indonesia, di mana dinamika

perpolitikan yang sangat beragam seringkali menyebabkan sulitnya tercapainya konsensus politik yang kokoh dan berkelanjutan. Dalam konteks tersebut, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 memberikan pijakan normatif yang jelas bagi pelaksanaan pemilu serentak, dengan menegaskan bahwa mekanisme ini bukan semata-mata opsi administratif, melainkan merupakan amanat konstitusi yang memiliki tujuan strategis, yaitu untuk memperkuat sistem presidensial yang diterapkan di Indonesia. Dengan demikian, pemilu serentak dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintahan nasional dapat dijalankan dengan presiden yang memiliki legitimasi politik yang lebih kuat dan didukung oleh parlemen, sehingga arah kebijakan pemerintah dan pelaksanaan program-program negara dapat berjalan secara selaras dan efektif, mengurangi potensi konflik politik antara lembaga eksekutif dan legislatif yang selama ini sering muncul akibat ketidakselarasan kepentingan politik.¹

Namun demikian, ketika diterapkan dalam praktik nyata di lapangan, pelaksanaan pemilihan umum secara serentak justru menimbulkan berbagai persoalan baru yang sebelumnya kurang diperhitungkan, antara lain berupa kelelahan administratif yang signifikan bagi seluruh jajaran aparat penyelenggara, munculnya tumpang tindih kewenangan antar-lembaga penyelenggara yang mengakibatkan kebingungan dalam pengambilan keputusan, serta penurunan kualitas representasi politik akibat mekanisme pemilu yang cenderung menekankan kuantitas dan efisiensi dibandingkan kualitas calon legislatif yang dipilih. Dalam konteks empiris, laporan Bawaslu Tahun 2024 secara tegas mencatat bahwa kompleksitas yang melekat pada pelaksanaan pemilu serentak berkontribusi terhadap timbulnya lebih dari 894 kasus pelanggaran administratif dan pelanggaran kode etik selama seluruh tahapan pemilu, yang mencerminkan tantangan nyata bagi efektivitas penyelenggaraan demokrasi sekaligus menyoroti risiko degradasi integritas proses politik akibat beban koordinasi dan regulasi yang semakin berat.²

Penyelenggaraan pemilihan umum dipandang dari sudut Ilmu Negara, dipahami sebagai perwujudan konkret dari prinsip *popular sovereignty*, yaitu kedaulatan rakyat yang diekspresikan melalui mekanisme perwakilan politik, di mana rakyat tidak hanya berperan sebagai pemberi suara tetapi juga sebagai sumber legitimasi utama bagi lembaga-lembaga negara. Akan tetapi, dalam konteks hukum tata negara Indonesia, penerapan konsep pemilu serentak memerlukan kajian yang lebih mendalam dan sistematis dalam kerangka *constitutional design*, yakni pendekatan yang menekankan bagaimana struktur dan fungsi lembaga-lembaga negara diatur sedemikian rupa sehingga sistem presidensial dapat berjalan secara efektif, efisien, dan berkesinambungan. Dengan demikian, fokus kajian tidak hanya pada proses pemungutan suara semata, tetapi juga pada bagaimana interaksi antar-lembaga eksekutif dan legislatif dioptimalkan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat mencerminkan prinsip checks and balances sekaligus memastikan bahwa legitimasi politik presiden selaras dengan dukungan parlementer yang ada.³

Dengan demikian, artikel ini berupaya menjawab dua pertanyaan utama yakni : (1) bagaimana desain konstitusional pemilu serentak dibangun dalam sistem presidensial Indonesia, dan (2) mengapa problem kelembagaan masih terjadi meskipun tujuan konstitusionalnya adalah memperkuat demokrasi.

¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pemilu Serentak.

² Bawaslu RI, *Laporan Penanganan Pelanggaran Pemilu 2024*, Jakarta, 2024, hlm. 7.

³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2020, hlm. 56.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Desain Konstitusional Pemilu Serentak

Pemilihan umum secara serentak sejatinya merupakan konsekuensi logis dari karakteristik sistem presidensial, yang menuntut keserentakan legitimasi antara kepala negara sebagai presiden dan badan legislatif sebagai representasi rakyat, sehingga arah kebijakan pemerintah dapat dijalankan secara sinergis dan terkoordinasi. Dalam perspektif ini, Mahfud MD menegaskan bahwa pemilu serentak memiliki fungsi strategis untuk menciptakan “konsistensi politik presidensial,” yakni memastikan bahwa dukungan politik di DPR tidak terfragmentasi, sehingga presiden memiliki ruang manuver yang memadai untuk menjalankan program pemerintahannya tanpa terganggu oleh perpecahan kepentingan politik di parlemen. Meski demikian, desain konstitusional pemilu serentak ini masih menyisakan ruang ambiguitas yang cukup signifikan dalam hal penafsiran, karena UUD 1945 tidak secara eksplisit memuat ketentuan mengenai mekanisme penyelenggaraan pemilu serentak. Akibatnya, realisasi pemilu serentak sangat bergantung pada tafsir dan interpretasi yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi, yang berperan sebagai pengawal konstitusi sekaligus pemberi legitimasi terhadap prosedur yang sebelumnya tidak diatur secara rinci oleh teks konstitusi itu sendiri.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menegaskan bahwa penyelenggaraan pemilu secara serentak bertujuan untuk memperkuat efektivitas jalannya pemerintahan nasional sekaligus mengurangi potensi terjadinya konflik antar lembaga negara, khususnya antara eksekutif dan legislatif, sehingga mekanisme checks and balances dapat berjalan lebih stabil dan harmonis. Namun demikian, menurut pandangan Topo Santoso, sasaran tersebut sejauh ini belum sepenuhnya terealisasi, karena struktur sistem partai politik di Indonesia masih bersifat majemuk dan bergantung pada pembentukan koalisi, yang secara inheren menimbulkan dinamika politik yang kompleks dan seringkali sulit dikendalikan. Dalam praktik penyelenggaraan pemilu serentak, keserentakan ini justru cenderung memperkuat praktik politik transaksional antara eksekutif dan legislatif, di mana dukungan politik lebih dipengaruhi oleh negosiasi kepentingan dan aliansi jangka pendek daripada keselarasan ideologi atau program kerja, sehingga tujuan awal untuk menciptakan konsistensi politik presidensial dan stabilitas lembaga negara menjadi kurang optimal.

2. Problem Kelembagaan dan Kompleksitas Penyelenggaraan

Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), sebagai lembaga penyelenggara utama pemilihan umum, menghadapi beban administratif yang sangat besar dan kompleks, terutama dalam konteks pelaksanaan pemilu serentak. Berdasarkan data resmi KPU, penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2024 melibatkan lebih dari 820.000 tempat pemungutan suara (TPS) serta sekitar 20 juta petugas ad hoc yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia. Skala pelibatan personel dan infrastruktur sebesar ini menimbulkan tekanan operasional yang tinggi, sehingga aparat penyelenggara sering mengalami kelelahan fisik maupun mental. Kondisi tersebut secara langsung meningkatkan risiko terjadinya kesalahan administratif, mulai dari pencatatan data pemilih, distribusi logistik, hingga penghitungan suara, sehingga efektivitas dan akurasi proses pemilu sangat bergantung pada kemampuan koordinasi dan manajemen sumber daya manusia yang memadai.

Denny Indrayana menilai bahwa desain kelembagaan pemilu di Indonesia sejauh ini belum memadai untuk menghadapi tingkat kompleksitas yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan pemilu serentak, karena struktur dan mekanisme kerja lembaga penyelenggara masih berfokus pada pendekatan administratif semata, tanpa menekankan pada kerangka konstitusional yang dapat menjamin kesinambungan dan integritas proses

politik. Di sisi lain, koordinasi antara Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) juga belum berjalan secara sinkron dan terintegrasi, sehingga dalam praktiknya sering muncul tumpang tindih dalam penanganan kasus pelanggaran, baik administratif maupun etik. Kondisi ini tidak hanya menimbulkan kebingungan dalam implementasi aturan, tetapi juga berpotensi melemahkan legitimasi penyelenggaraan pemilu, karena masyarakat dan pemangku kepentingan mengalami kesulitan dalam memahami mekanisme penegakan hukum dan akuntabilitas lembaga.

Analisis empiris mengungkapkan bahwa beban yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan pemilu serentak tidak terbatas pada aspek teknis semata, seperti logistik, sumber daya manusia, dan koordinasi antar-lembaga, tetapi juga mencakup dimensi konseptual yang lebih mendasar terkait hubungan antara rakyat dan wakilnya. Salah satu faktor penting adalah tidak adanya mekanisme *staggered election* atau pemilu bergilir, yang dalam sistem presidensial tertentu dapat membantu menjaga jarak politik yang wajar antara pemilih dan perwakilan mereka. Akibat ketiadaan mekanisme tersebut, jarak politik antara konstituen dan wakil yang terpilih menjadi semakin lebar, sehingga kapasitas rakyat untuk mengontrol dan menilai kinerja wakilnya menurun. Kondisi ini pada gilirannya berpotensi melemahkan kualitas demokrasi representatif sebagaimana diidealkan oleh konstitusi, karena legitimasi politik tidak hanya bergantung pada keberhasilan pemilu dalam menghasilkan pemenang, tetapi juga pada kedekatan dan akuntabilitas wakil terhadap aspirasi rakyat.

3. Analisis Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusional

Permasalahan mendasar yang muncul dari pelaksanaan pemilu serentak, dalam perspektif hukum tata negara, terletak pada ketidakharmonisan antara constitutional design, yakni rancangan konstitusional sistem presidensial, dan institutional capacity, atau kemampuan lembaga-lembaga negara untuk menjalankan fungsi konstitusionalnya secara efektif. Kombinasi sistem presidensial dengan karakteristik partai politik yang majemuk dan berbasis koalisi menciptakan sebuah paradoks struktural: di satu sisi, stabilitas pemerintahan hanya dapat terwujud melalui mekanisme kompromi politik antarpolitis, sementara di sisi lain, keterlibatan kompromi politik yang terlalu intensif berpotensi melemahkan prinsip-prinsip dasar sistem presidensial, seperti independensi presiden dan konsistensi arah kebijakan pemerintah. Kondisi ini menimbulkan dilema bagi penyelenggara negara, karena upaya menjaga stabilitas pemerintahan kerap harus mengorbankan integritas konseptual sistem presidensial itu sendiri, sehingga tujuan utama pemilu serentak dalam menciptakan konsistensi politik eksekutif-legislatif menjadi sulit diwujudkan sepenuhnya. Oleh karena itu, diperlukan reformasi konstitusional yang menekankan pada tiga aspek utama sebagai upaya memperbaiki efektivitas dan integritas penyelenggaraan pemilu serentak di Indonesia. Pertama, penataan ulang tahapan pemilu melalui penerapan sistem semi-serentak, di mana pemilihan presiden dan legislatif tingkat nasional diselenggarakan secara bersamaan, sementara pemilu di tingkat daerah dilakukan secara terpisah, sehingga beban administratif dan jarak politik antara pemilih dan wakilnya dapat diminimalkan. Kedua, reformasi kelembagaan penyelenggara pemilu dengan tujuan menjadikan Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), dan lembaga terkait lainnya lebih profesional, mandiri, dan mampu bekerja secara efektif dalam menghadapi kompleksitas pelaksanaan pemilu, termasuk dalam hal koordinasi antar-lembaga dan penanganan pelanggaran. Ketiga, penegasan norma konstitusional dalam UUD 1945 agar penyelenggaraan pemilu serentak memiliki dasar hukum yang eksplisit, sehingga setiap langkah implementasinya memiliki legitimasi konstitusional yang jelas dan dapat mengurangi ambiguitas tafsir, sekaligus memperkuat posisi hukum

dalam menjamin konsistensi dan stabilitas sistem presidensial.

Menurut Zainal Arifin Mochtar, efektivitas sistem presidensial di Indonesia hanya dapat terwujud jika terdapat kejelasan yang tegas dalam desain konstitusional, sehingga aturan main mengenai hubungan antara eksekutif dan legislatif serta peran lembaga negara lainnya menjadi lebih pasti dan konsisten. Selain itu, perlu adanya pembatasan peran partai politik secara sistemik, sehingga dinamika multipartai tidak lagi menjadi penghambat utama stabilitas pemerintahan dan konsistensi kebijakan. Dengan kombinasi keduanya, desain konstitusional yang jelas dan pengaturan partai yang terstruktur, presidensialisme di Indonesia dapat berfungsi sebagaimana mestinya, menciptakan pemerintahan yang efektif, mampu mengambil keputusan strategis, dan sekaligus meminimalkan praktik politik transaksional yang selama ini mengurangi legitimasi eksekutif.

KESIMPULAN

Pemilu serentak dapat dipandang sebagai sebuah inovasi konstitusional yang dimaksudkan untuk memperkuat sistem presidensial di Indonesia, dengan harapan menciptakan konsistensi politik antara presiden dan parlemen serta memperlancar jalannya pemerintahan. Namun, dalam praktik pelaksanaannya, inovasi ini justru menimbulkan paradoks baru, di mana upaya meningkatkan efisiensi penyelenggaraan pemilu berhadapan dengan meningkatnya kompleksitas administratif, koordinasi antar-lembaga, dan dinamika politik multipartai. Dalam kerangka hukum tata negara, permasalahan tersebut mencerminkan adanya ketidaksesuaian antara desain konstitusional yang ideal, yang menekankan keselarasan dan stabilitas politik presidensial, dengan kapasitas kelembagaan yang tersedia untuk mengimplementasikan pemilu serentak secara efektif, sehingga menimbulkan tantangan serius bagi legitimasi dan kualitas demokrasi representatif di Indonesia.

Reformasi penyelenggaraan pemilu ke depan harus difokuskan pada upaya memperjelas dasar konstitusional dari mekanisme pemilu serentak, sehingga setiap tahapan pelaksanaannya memiliki legitimasi hukum yang tegas dan mengurangi ambiguitas interpretatif. Selain itu, reformasi perlu menitikberatkan pada penguatan profesionalisme dan independensi lembaga penyelenggara, seperti KPU dan Bawaslu, agar mampu menjalankan fungsi mereka secara efektif, akuntabel, dan bebas dari intervensi politik. Selanjutnya, penataan ulang tahapan pemilu menjadi sangat penting, dengan tujuan memastikan bahwa proses pemilihan tidak mengorbankan hak pilih warga negara maupun integritas keseluruhan sistem demokrasi. Dengan penerapan langkah-langkah tersebut secara sistematis dan terkoordinasi, pemilu dapat benar-benar berfungsi sebagai instrumen nyata dari kedaulatan rakyat, memberikan perwakilan politik yang sah, dan tidak sekadar menjadi ritual politik berkala yang formalistik tanpa substansi demokratis.

DAFTAR PUSTAKA

- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2020.
- Bawaslu RI. *Laporan Penanganan Pelanggaran Pemilu 2024*. Jakarta, 2024.
- Denny Indrayana. 2022. "Evaluasi Konstitusional Pemilu Serentak." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 52 No. 2. DOI: 10.21143/jhp.52.2.3189.
- Jimly Asshiddiqie. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. LP3ES, Jakarta, 2019.
- KPU RI. *Laporan Evaluasi Pemilu 2024*. Jakarta, 2024.
- Mahfud MD. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*. Rajawali Pers, Jakarta, 2020.
- Marcus Mietzner. *Indonesia's Political Institutions After Reformasi*. ISEAS, Singapore, 2020.
- Montesquieu, Charles de. *The Spirit of the Laws*. Cambridge University Press, 2019.
- Santoso, Topo. 2021. "Pemilu Serentak dan Tantangan Sistem Presidensial di Indonesia." *Jurnal*

Konstitusi, Vol. 18 No. 3. DOI: 10.31078/jk18302.
Zainal Arifin Mochtar. *Pemilu dan Reformasi Konstitusi*. UGM Press, Yogyakarta, 2021.