

# **Jawaban Ahli atas Pertanyaan Pemohon, Termohon, dan Hakim Konstitusi dalam Sidang Pemeriksaan Perkara Nomor 135/PUU-XX/2024**

Jakarta, 18 Desember 2024

Sehubungan dengan banyaknya tanggapan dan pertanyaan dari Pemohon, Termohon, dan Yang Mulia Hakim Konstitusi yang ditujukan kepada Ahli Pemohon dalam Sidang Perkara Nomor 135/PUU-XX/2004, sedangkan waktu untuk menjawab dan menjelaskan terbatas, maka saya selaku Ahli Pemohon memberikan tambahan penjelasan tertulis sebagai berikut ini. Sebagai catatan: rumusan tanggapan dan pertanyaan dari Pemohon, Termohon, dan Yang Mulia Hakim Konstitusi telah diringkas tanpa mengurangi maknanya.

## ***Pertanyaan Pemohon:***

*Konsekuensi penyelenggaraan pemilu nasional - pemilu daerah adalah transisi masa jabatan, di mana perlu pemotongan atau perpanjangan masa jabatan, baik masa jabatan anggota DPRD maupun kepala daerah, agar sesuai dengan jadwal pemilu nasional - pemilu daerah. Bagaimana transisi dilakukan agar legitimasi hasil pemilu terjaga dan tidak menimbulkan ekses-ekses buruk lainnya?*

## **Jawaban Ahli:**

Sejak Negara Republik Indonesia diproklamasikan pada 17 Agustus 1945, bangsa Indonesia punya pengalaman banyak dalam mengatur masa transisi atas masa jabatan publik yang dipilih melalui pemilu, baik pemotongan, perpanjangan, maupun pengisian jabatan sementara.

Anggota DPR hasil Pemilu 1955 masa kerjanya tidak genap lima tahun lalu digantikan oleh anggota DPR-GR. Anggota DPR dan DPRD hasil Pemilu 1971 diperpanjang masa kerjanya sampai dilantikannya oleh anggota DPR dan DPRD hasil Pemilu 1977. Lalu anggota DPR dan DPRD hasil Pemilu 1997 dipotong masa kerjanya untuk digantikan anggota DPR dan DPRD hasil Pemilu 1999. Demi penyelenggaraan pilkada bersamaan waktunya di provinsi dan kabupaten/kota yang kemudian jatuh pada Pilkada 2024, dilakukan perubahan jadwal pilkada bertahap. Beberapa masa jabatan kepala daerah dipotong, sebagian besar lainnya yang sudah habis masa jabatan pilkadanya ditunda, lalu kekosongan jabatan diisi sementara oleh pejabat kepala daerah yang diangkat.

Yang penting, pemotongan atau perpanjangan masa jabatan publik pada masa transisi harus diatur terlebih dahulu dalam undang-undang agar para pihak, khususnya calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif yang akan mengikuti pemilu sudah mengetahui sejak awal, bahwa masa jabatannya kelak akan dipotong atau diperpanjang. Pemotongan masa jabatan melalui undang-undang tidak boleh terjadi saat masa jabatan berlangsung di mana undang-undang sebelumnya telah menjanjikan masa jabatan penuh lima tahun.

Jika format pemilu nasional - pemilu daerah diselenggarakan dengan jeda dua tahun antara pemilu nasional dengan pemilu daerah, maka anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden hasil Pemilu 2024 akan mengakhiri masa kerjanya genap lima tahun sampai dilantikannya anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden hasil Pemilu Nasional 2029. Selanjutnya untuk menuju Pemilu Daerah 2031, diperlukan masa transisi dengan cara memperpanjang masa jabatan anggota DPRD dan kepala daerah sampai dilantikannya anggota DPRD dan kepala daerah hasil Pemilu Daerah 2031.

Perpanjangan jabatan anggota DPRD hingga dua tahun pernah terjadi pada hasil Pemilu 1971. Perpanjangan masa jabatan anggota DPRD ini dilakukan demi menjaga stabilitas politik daerah. Perpanjangan jabatan kepala daerah beberapa bulan perlu dilakukan karena tidak mungkin semua jabatan kepala daerah yang kosong itu diisi pejabat yang berasal dari birokrasi. Hal ini tidak saja dapat menghindarkan dari keributan politik yang tidak perlu, tetapi juga untuk menjaga keberlanjutan pemerintahan daerah. Selain itu, perpanjangan jabatan kepala daerah juga diperlukan untuk menyeragamkan jadwal pelantikan kepala daerah terpilih hasil Pemilu Daerah 2031. Sebagaimana diketahui Pilkada 2024 belum berhasil menyeragamkan jadwal pelantikan, titik di mana masa jabatan dimulai sehingga kapan masa kerja berakhir juga belum jelas.

Jadi, pelaksanaan format pemilu nasional - pemilu daerah dengan jeda dua tahun antara pemilu nasional dengan pemilu daerah hanya memerlukan satu kali lagi masa transisi pengaturan jabatan, yakni masa jabatan anggota DPRD hasil Pemilu 2024 dan kepada daerah hasil Pilkada 2024 diperpanjang sampai dilantiknya anggota DPRD dan kepala daerah hasil Pemilu 2031.

***Pertanyaan Termohon:***

*Pertama, tolong dijelaskan kembali, mengapa pengecilan jumlah kursi di daerah pemilihan DPR 3-10 dan DPRD 3-12 menjadi 3-6 bisa menghasilkan sistem kepartaian sederhana di parlemen? Kedua, berapa lama diperlukan eksperimen atas Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019 agar ketemu format pemilu yang pas?*

**Jawaban Ahli:**

Pertama. Sistem kepartaian sederhana atau sistem kepartaian moderat di parlemen ditunjukkan oleh Indeks ENPP 3, 4, atau 5. Angka itu berarti terdapat 3, 4, atau 5 partai politik relevan di parlemen, yaitu partai politik yang berperan dominan dalam mengambil keputusan. Pemilu pasca-Perubahan UUD 1945

tidak pernah menghasilkan sistem kepartaian sederhana, hal ini tampak pada Indeks ENPP yang selalu di atas 5, yaitu Pemilu 2004 (7,1), Pemilu 2009 (6,2), Pemilu 2014 (8,2), Pemilu 2019 (7,5), dan Pemilu 2024 (7,3).

Dalam sistem pemilu proporsional terdapat empat metode untuk menghasilkan sistem kepartaian sederhana di parlemen: (1) mengecilkan besaran daerah pemilihan; (2) menggunakan formula perolehan kursi partai politik tertentu; (3) menggunakan ambang batas parlemen, dan; (4) menyerentakkan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensial. Dari empat metode, mengecilkan daerah pemilihan paling efektif.

Mengapa mengecilkan besaran daerah pemilihan paling efektif? Logikanya sederhana: manakala di daerah pemilihan terdapat 5 kursi, maka di daerah parlemen tersebut maksimal hanya 5 partai politik yang dapat meraih kursi parlemen; manakala di daerah pemilihan terdapat 10 kursi, maka di daerah pemilihan tersebut ada kemungkinan 10 partai politik yang meraih kursi parlemen. Oleh karena itu, jika besaran daerah pemilihan DPR 3-10 kursi dan besaran daerah pemilihan DPRD 3-12 kursi, masing-masing diturunkan menjadi 3-6 kursi, maka dalam jangka panjang, sekitar empat atau lima kali pemilu, Indeks ENPP DPR maupun DPRD bisa turun menjadi 5, 4 atau bahkan 3.

Dengan besaran daerah pemilihan 3-6 kursi, partai-partai politik yang seideologi atau memiliki kesamaan platform politik akan bersatu. Undang-undang pemilu tidak perlu terus-terusan menaikkan persentase ambang batas parlemen yang sudah terbukti tidak efektif menyederhanakan sistem kepartaian. Dengan memperkecil besaran daerah pemilihan yang dilakukan bersamaan dengan mengecilkan ambang batas parlemen, tidak hanya berhasil menyederhanakan sistem kepartaian tetapi juga memberikan kesempatan partai politik kecil atau partai politik baru untuk tumbuh dan berkembang.

Kedua. Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019 menegaskan bahwa penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden, tidak boleh diutak-atik lagi. Artinya, penyelenggaraan tiga jenis pemilu tersebut harus serentak sehingga bisa disebut pemilu nasional. Dengan demikian usulan untuk mengembalikan penyelenggaraan pemilu legislatif, yakni pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD, dan DPRD dalam waktu tersendiri, bertentangan dengan Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019. Adapun penyelenggaraan pemilu anggota DPRD dan pemilu kepala daerah bisa disatukan dalam pemilu daerah.

Dengan demikian sebetulnya terdapat tiga pilihan utama penggabungan berbagai jenis pemilu: pertama, pemilu nasional + pemilu DPRD + pemilu kepala daerah (pemilu 7 kotak); kedua, pemilu nasional + pemilu DPRD (pemilu 5 kotak) dan pilkada, atau; ketiga, pemilu nasional dan pemilu daerah. Pemilu 7 kotak tidak mungkin berjalan baik, dan jika dipaksakan akan merusak proses maupun hasilnya; sedangkan pemilu 5 kotak sudah terbukti proses dan hasilnya buruk: petugas jadi korban, suara pemilih tidak sah tinggi, tercipta pemerintahan terbelah di daerah. Karena itu pilihan yang paling rasional adalah pemilu nasional - pemilu daerah.

Bagaimana melaksanakan pemilu nasional - dan pemilu daerah? Gampang saja: jadikan satu pemilu anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden ke dalam pemilu nasional; selanjutnya satukan pemilu anggota DPRD dengan pilkada menjadi pemilu daerah. Pemilu nasional diselenggarakan pada tahun pertama dan pemilu daerah pada tahun ketiga dalam siklus lima tahunan.

Dengan demikian pada 2029 diselenggarakan Pemilu Nasional 2029, selanjutnya pada 2031 diselenggarakan Pemilu Daerah 2031. Oleh karena itu anggota DPRD hasil Pemilu 2024 dan kepala daerah hasil Pilkada 2024

diperpanjang masa kerjanya sampai dilantiknya anggota DPRD dan kepala daerah hasil Pemilu 2031. Jadi, kita cuma perlu satu kali lagi masa transisi. Setelah Pemilu Daerah 2031 akan terjadi siklus pemilu lima tahunan: Pemilu Nasional 2034, Pemilu Daerah 2036, Pemilu Nasional 2039, Pemilu Daerah 2041, Pemilu Nasional 2044, Pemilu Daerah 2046 dan seterusnya.

***Pertanyaan Yang Mulia Hakim Asrul Sani:***

*Pertama, jika jarak waktu antara pemilu nasional dengan pemilu daerah adalah dua tahun, apakah tidak menimbulkan pemerintahan terputus? Sebab salah satu tujuan mendekatkan penyelenggaraan pilkada dengan pemilu legislatif-presiden, agar terjadi konsolidasi pemerintahan, sebab mulainya pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, tidak berjarak jauh. Jika jarak terpilihnya kepala daerah dengan terpilihnya terlalu lama, katakanlah dua tahun, kepala daerah akan mengalami dua kali presiden. Padahal presiden kedua membuat RPJMN yang berbeda dengan RPJMN presiden pertama, lalu bagaimana nasib RPJMD yang dibikin gubernur dan bupati/walikota, kan berarti harus mengubah kembali menyesuaikan dengan RPJMN presiden yang baru. Apakah dengan demikian tujuan pemerintahan efektif akan tercapai jika jaraknya dua tahun? Kedua, pemerintahan terlebih hanya ada dalam konsep, tetapi pengalaman empirik Indonesia, tidak seperti itu. Kenyataannya partai politik yang calon presidennya kalah, ikut bergabung dalam dengan koalisi partai politik yang menang, seperti terjadi pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2014*

**Jawaban Ahli:**

Pertama. Para ahli sering menegaskan, tidak ada sistem pemilu yang berhasil mencapai semua tujuan pemilu. Pemilu proporsional berhasil mawadahi perwakilan rakyat sehingga terjadi kohesi politik yang mampu menjaga integrasi nasional, tetapi sulit menciptakan pemerintah efektif. Sebaliknya, sistem pemilu

mayoritarian berhasil menciptakan pemerintahan efektif tetapi tidak berhasil membentuk badan perwakilan yang representatif sehingga membahayakan integrasi nasional. Demikian juga ketika berbicara variabel waktu penyelenggaraan pemilu (*concurrency*) dalam sistem presidensial di negara kesatuan. Upaya menciptakan pemerintahan efektif melalui pemilu nasional dan pemilu daerah terganggu oleh siklus lima tahunan masing-masing jenis pemilu.

Sebetulnya, jalan terbaik untuk menciptakan pemerintahan efektif secara nasional (terhindar dari pemerintahan terbelah secara horisontal dan terhindari dari pemerintah terputus secara vertikal) adalah menyelenggarakan pemilu total nasional. Maksudnya, pemilu anggota DPR, DPRD, presiden dan wakil presiden, anggota DPRD Provinsi dan gubernur dan wakil gubernur, serta anggota DPRD Kabupaten/Kota dan bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota diselenggarakan serentak. Namun pemilu 7 kotak ini sulit diselenggarakan, jika tidak mau disebut mustahil, sebab secara teknis pasti merepotkan semua pemangku kepentingan pemilu: penyelenggara, pemilih, partai politik dan calon.

Pemilu jenis tersebut diselenggarakan oleh Filipina. Hanya saja yang perlu diingatkan, bahwa pemilu anggota DPR dan Senat di sana menggunakan sistem mayoritarian sehingga jumlah peserta pemilu sangat sedikit. Itu berbeda dengan Indonesia yang menggunakan sistem pemilu proporsional daftar terbuka sehingga pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota diikuti partai politik dan calon anggota legislatif yang sangat banyak.

Jika pemilu 5 kotak saja banyak petugas pemilu jadi korban, bisa dibayangkan berapa petugas yang akan meninggal dunia dan sakit saat pemilu 7 kotak. Jika pemilu 5 kotak saja angka tidak sah lebih dari 10%, bisa dibayangkan berapa jumlah suara tidak sah dalam pemilu 7 kotak. Jika pemilu 5 kotak saja, partai politik kerepotan melakukan rekrutmen calon anggota legislatif, bisa dibayangkan

apa yang akan terjadi dengan rekrutmen calon anggota legislatif dalam pemilu 7 kota. Singkatnya, pemilu 7 kotak tidak mungkin berjalan baik. Jika proses pemilu berjalan tidak baik, maka bisa dipastikan hasilnya pun juga tidak baik.

Demi menghindari pemerintahan terbelah, mengurangi beban penyelenggaraan, dan memudahkan pemilih dalam pemberian suara, pemilu anggota DPRD dipisahkan dari pemilu nasional, lalu digabungkan dengan penyelenggaraanya dengan pilkada sehingga menjadi pemilu daerah. Hanya saja, jarak waktu dua tahun antara pemilu nasional dengan pemilu daerah, terlalu lama sehingga justru menghasilkan pemerintahan terputus antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Sebaliknya, dengan jarak waktu pendek, katakanlah satu tahun, pemerintah pusat bisa mengkonsolidasikan pemerintahan secara nasional dengan pemerintah daerah yang baru terbentuk setahun kemudian.

Masalahnya, jarak terlalu pendek, katakanlah satu tahun antara pemilu nasional dengan pemilu daerah, jelas-jelas mengabaikan kepentingan pemilih. Pertama, pemilih masih terpengaruh atau terintervensi oleh kampanye pemilu nasional padahal mereka harus fokus memilih anggota DPRD dan kepala daerah; bagaimana pun kepentingan pemilih dalam pemilu daerah berbeda dengan pemilu nasional. Kedua, pemilih belum mengetahui kinerja pemerintah hasil pemilu nasional sehingga mereka tidak bisa menilai apakah calon-calon yang diajukan koalisi partai politik pemenang pemilu nasional layak dipilih atau tidak jika tidak mengetahui kinerja hasil pemilu nasional.

Jadi, kepentingan pemilih merupakan faktor utama dalam menentukan jarak waktu antara pemilu nasional dengan pemilu daerah agar mereka mampu bersikap rasional saat memberikan suara. Hanya dengan memberi waktu cukup kepada pemilih untuk mengevaluasi pemilihan sebelumnya, maka kemurnian suara pemilih terjaga agar terwujud kedaulatan rakyat yang sebenarnya.

Memang sangat mungkin terjadi, pemerintahan daerah yang dibentuk hasil pemilu daerah yang diselenggarakan dua tahun setelah pemilu nasional, tidak sebangun dengan pemerintah pusat. Tentu saja hal ini bisa mengurangi efektivitas pemerintah daerah. Namun, sekali lagi, tidak ada sistem pemilu, apalagi variabel sistem pemilu, yang bisa menyelesaikan semua tujuan pemilu. Dalam negara kesatuan, siklus lima tahunan masing-masing jenis pemilu bisa jadi pengganggu terbentuknya pemerintahan sebangun antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Tetapi dalam pemilu nasional - pemilu daerah yang berjarak dua tahun, kepentingan penyelenggara, pemilih, dan partai politik jauh lebih diakomodasi: beban penyelenggara seimbang sehingga pelaksanaan tahapan jadi lebih terukur dan terjamin, pemilih bisa bersikap rasional, partai politik mudah mengkonsolidasikan diri dan merekrut calon berkualitas.

Selain itu, terdapat kecenderungan global tentang pemilu nasional - pemilu daerah di negara-negara penganut sistem presidensial, di mana anggota DPR, Senat, dan presiden terpilih dalam pemilu nasional, terpilih kembali pada pemilu nasional berikutnya. Kecuali terjadi skandal besar atau kesalahan fatal, kinerja pemerintahan hasil pemilu nasional yang biasa-biasa saja sudah cukup jadi modal memenangkan pemilu nasional berikutnya. Hal yang sama terjadi pada pemilu daerah, di mana pemenangnya cenderung menang kembali pada pemilu daerah berikutnya. Hal ini terjadi karena baik partai politik maupun pemilih memiliki tujuan sama: menjaga stabilitas politik. Oleh karena itu siklus pemerintahan dua periode hampir selalu terjadi dalam sistem presidensial. Jika memperhatikan kecenderungan-kecenderungan ini, maka masa pemerintahan terputus hanya terjadi sekali saja dalam siklus dua periode, yakni pada dua tahun terakhir periode kedua pemerintahan daerah.

Keterputusan pemerintahan nasional hasil pemilu nasional (periode pertama dalam siklus dua periode) dengan pemerintahan daerah (periode kedua dalam siklus dua periode) terjadi pada dua tahun terakhir dalam periode kedua, sesuatu yang tak terhindarkan karena terjadinya siklus dua periode pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah, yang mulai tahun pertamanya berbeda. Pemerintahan nasional hasil pemilu nasional mau tidak mau harus menunjukkan kinerja baik dan melakukan konsolidasi diri agar dalam pemilu daerah (dua tahun berikutnya) memenangkan pemilu daerah. Dengan kata lain, dalam siklus pemilu nasional - pemilu daerah dalam siklus dua periode, kecenderungan umum pemerintahan sebangun terjadi selama delapan tahun lalu disela pemerintahan terputus selama dua tahun. Tentu saja hal ini masih lebih bagus daripada terjadi pemerintahan terputus sepanjang periode.

Kedua, pengalaman Yang Mulai Hakim Asrul Sani dalam mengikuti “kunci-kuncian” di DPR, justru semakin meyakinkan bahwa format pemilu nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden dalam waktu bersamaan, memang harus dipertahankan. Memang pada akhirnya partai politik yang calon presidennya kalah ikut bergabung dalam koalisi partai politik pendukung presiden dan wakil presiden terpilih. Namun yang harus diperhatikan, perlu waktu sekitar satu tahun agar hal terjadi sehingga pemerintahan sempat tidak berjalan efektif selama kurang lebih satu tahun.

Seperti diketahui Pemilu Presiden 2004 yang dimenangkan pasangan SBY-JK berjalan dua putaran. Terjadilah pembangunan koalisi partai pendukung SBY-JK berjalan bertahap: tahap pertama adalah tahap setelah pemilu legislatif dan sebelum pemilu presiden, di mana pasangan calon SBY-JK didukung oleh PD, PBB, dan PKPI yang memiliki 12,5% kursi di DPR; tahap kedua adalah tahap setelah SBY-JK dipastikan bisa mengikuti pemilu putaran kedua sehingga mendapat dukungan tambahan dari PPP, PAN, PKB, dan PKS sehingga koalisi

partai politik pendukung SBY-JK menguasai 50,18%; tahap ketiga adalah tahap setelah SBY-JK memimpin pemerintahan selama kurang lebih satu tahun sehingga koalisi politik pendukung SBY-JK menguasai 73,45% kursi DPR.

Pembentukan koalisi bertahap membuat pemerintahan SBY-JK rapuh, sehingga meskipun mendapat dukungan 50,18% kursi DPR, SBY-JK sulit mengatasi manuver-manuver politik PDIP dan Golkar yang solid. Akibatnya selama kurang lebih satu tahun pemerintahan SBY-JK tidak bisa menjalankan semua rencana kebijakannya karena selalu ditolak oleh DPR. Baru setelah Golkar bergabung, pemerintahan SBY-JK berjalan baik. Meski tidak bersama JK lagi, pemerintah SBY mengalami siklus dua periode, yakni dengan menang telak pada Pemilu 2009, di mana koalisi partai pendukungnya menguasai 75,5% kursi DPR.

Pemerintahan terbelah juga terjadi pada Pemilu 2014, saat pasangan Jokowi-JK memenangkan pemilu presiden dalam satu putaran, sementara koalisi partai politik pendukungnya, yakni PDIP, PKB, Nasdem, dan Hanura, hanya menguasai 36,96% kursi DPR. Akibatnya selama kurang lebih satu tahun terjadi “kunci-kuncian” di DPR sehingga selama itu juga pemerintahan Jokowi-JK tidak berjalan efektif karena semua rencana kebijakan yang harus mendapat persetujuan DPR, berhenti. Baru setelah Partai Golkar bergabung dalam pemerintahan Jokowi-JK satu tahun kemudian, pemerintahan berjalan efektif.

Meskipun tidak bersama JK lagi, pasangan Jokowi-Amien mudah menang dalam Pemilu 2019, saat mana pemilu DPR diselenggarakan serentak bersama pemilu presiden. Koalisi partai politik pendukungnya pun menguasai mayoritas DPR (60,69%): PDIP, Partai Golkar, Nasdem, PKB, dan PPP sehingga pemerintahan berjalan efektif. Kemenangan Jokowi pada Pemilu 2019 juga menunjukkan berlakunya siklus dua periode pemerintahan dalam sistem presidensial.

Jadi, ketidakserentakan pemilu DPR dengan pemilu presiden pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2014, menyebabkan pemerintahan terbelah sehingga pemerintahan SBY-JK dan Jokowi-JK berjalan tidak efektif selama satu tahun pertama. Pemilu 2009 dan Pemilu 2019 menunjukkan kecenderungan berlangsungnya siklus pemerintahan dua periode dalam sistem presidensial, sedangkan Pemilu 2019 dan Pemilu 2024 yang menyerentakkan pemilu presiden dan pemilu DPR membuktikan berhasil menghindari pembentukan pemerintahan terbelah.

### ***Pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Saldi Isra***

*Pertama, sebetulnya tugas Mahkamah Konstitusi sudah selesai dengan keluarnya Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019. Selanjutnya tugas pembentuk undang-undang untuk memilih desain pemilu yang paling tepat. Kalau memang MK harus memisah pemilu nasional dengan pemilu lokal, apa yang harus dipertimbangkan oleh MK terutama dengan pengaturan masa transisi. Sebab, kita baru selesai masa transisi melalui Pilkada 2024, harus transisi lagi sebagai konsekuensi pemilu nasional - pemilu daerah (walaupun setelah Pilkada 2024 masih ada transisi di dalamnya, misalnya soal jadwal pelantikan berbeda-beda). Jika memang harus mengambil peran lagi dalam mendesain pemilu, kira-kira apa yang harus dilakukan MK, mengingat MK memiliki keterbatasan atas detail-detail penyelenggaraan pemilu? Kedua, bukankah sekarang harus konsentrasi terlebih pada masalah, apakah pilkada tetap dipilih oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD. Jangan-jangan setelah dilakukan pemisahan pemilu nasional - pemilu daerah, kepala daerah dipilih oleh DPRD lagi.*

### **Jawaban Ahli:**

Pertama. Setelah menyaksikan penyelenggaraan Pemilu 2024 dan Pilkada 2024, saya semakin yakin bahwa masalah pokok pemilu kita adalah format pemilu yang tidak tepat diterapkan dalam negara kesatuan yang menggunakan sistem

pemerintahan presidensial. Yang saya maksud dengan format pemilu adalah penggabungan berbagai jenis pemilu dalam suatu waktu penyelenggaraan yang koheren. Ketidaktepatan mengatur format pemilu tidak hanya berpengaruh buruk terhadap proses penyelenggaraan pemilu, tetapi juga berpengaruh buruk terhadap hasil pemilu (pemerintahan yang terbentuk).

Jika dilihat dari sisi proses penyelenggaraan, pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD yang dibarengkan dalam pemilu legislatif, menyebabkan beban pekerjaan penyelenggara jadi *unmanageable* sehingga menjadikan petugas pemilu sebagai korban akibat kelelahan menjalankan tugas. Proses pemilu legislatif menyebabkan pemilih tidak bisa bersikap rasional karena harus menghadapi 150-450 calon sehingga menyebabkan suara tidak sah lebih dari 10%. Pemilu legislatif jelas-jelas mengacaukan pemilih dalam memberikan suara sehingga jadi penghambat dalam mewujudkan paham kedaulatan rakyat. Proses pemilu juga membuat partai politik tidak bertanggung jawab karena memilih calon anggota legislatif serampangan dan mengunjungi konstituennya lima tahun sekali.

Sementara dari sisi hasil, pemilu legislatif menyebabkan terbentuk pemerintahan terbelah secara horizontal dan pemerintahan terputus secara vertikal. Memang pemilu serentak legislatif-presiden berhasilkan menghindarkan terbentuknya pemerintahan terbelah di tingkat nasional karena terdapat keserentakan pemilu anggota DPR dan pemilu presiden pada Pemilu 2019 dan Pemilu 2024, tetapi pemilu lima kotak tersebut masih menyisakan pemerintahan terbelah di daerah dan pemerintahan terputus antara pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.

Jadi, satu-satunya cara untuk menyederhanakan proses pemilu sekaligus mengefektifkan pemerintahan hasil pemilu adalah mengubah format pemilu menjadi pemilu nasional - pemilu daerah. Proses pemilu atau pelaksanaan tahapan pemilu nasional - pemilu daerah mengurangi dan menyeimbangkan

beban pekerjaan yang ditanggung penyelenggara pemilu, membuat pemilih mampu bersikap rasional, dan mendorong partai politik untuk mengurus konstituen dan rekrutmen calon anggota legislatif dan pejabat eksekutif secara berkelanjutan. Sementara pengalaman banyak negara menunjukkan, hasil pemilu nasional - pemilu daerah dapat menghindarkan terbentuk pemerintahan terbelah secara horisontal dan menghindarkan terbentuknya pemerintahan terputus secara vertikal sehingga pemerintahan hasil pemilu akan efektif.

Melalui Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019, MK menyatakan bahwa pemilihan kepala daerah atau pilkada adalah pemilu. Hal ini juga dipertegas oleh Putusan MK No 85/PUU-XX/2022 bahwa pilkada adalah pemilu. Dengan demikian dalih bahwa pilkada bukan rezim pemilu sehingga pelaksanaannya harus dipisahkan dari pemilu anggota DPR, DPRD, DPRD beserta presiden dan wakil presiden tidak lagi memiliki basis konstitusional lagi. Oleh karena itu memisahkan pemilu anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden (menjadi pemilu nasional) dari pemilu anggota DPRD yang kemudian disatukan dengan pilkada (menjadi pemilu daerah), tidak lagi menjadi perdebatan konstitusional.

Masalahnya, mengapa pembentuk undang-undang selalu menolak usulan format pemilu nasional - pemilu daerah? Sebenarnya kelompok-kelompok masyarakat sipil yang didukung oleh akademisi dan media massa telah berusaha keras meyakinkan pembuat undang-undang agar menerapkan format pemilu nasional - pemilu daerah dalam siklus penyelenggaraan pemilu lima tahunan. Advokasi pemilu nasional - pemilu daerah tersebut selalu dilakukan setiap kali penyusunan draf RUU Pemilu dan pembahasan RUU Pemilu, terhitung sejak selesainya penyelenggaraan Pemilu 2004. Namun semua usaha itu tidak mencapai hasil hingga UU No 1/2015 dan UU No 7/2017 berlaku untuk dua kali pilkada dan dua kali pemilu. Secara umum pemerintah (baca: teknokrat dan birokrat) memahami

perlunya format pemilu nasional - pemilu daerah, tetapi tidak demikian hanya partai politik yang memiliki kaki tangan di legislatif dan eksekutif.

Mengapa partai politik menolak format pemilu nasional - pemilu daerah?

Pertama, format pemilu legislatif –baik saat terpisah dari pemilu presiden maupun digabungkan dengan pemilu presiden– membuat partai politik nyaman karena mereka bekerja mengunjungi konstituen hanya sekali dalam lima tahun. Memang ada pemilu presiden dan pilkada, namun dalam dua jenis pemilu ini tugas partai politik berhenti setelah mengajukan pasangan calon ke KPU, selanjutnya tim kampanye pasangan calon yang bekerja mencari suara. Kedua, partai politik tidak mau dikontrol kinerjanya oleh pemilih secara efektif. Kinerja hasil pemilu nasional akan mempengaruhi sikap pemilih dalam pemilu daerah, demikian sebaliknya. Singkatnya, partai politik tidak mau dikontrol terus menerus selama lima tahun oleh pemilih. Ketiga, pemilu legislatif meringankan partai politik sebab beban kampanye dan meyakinkan pemilih lainnya ditanggung bersama antara calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota. Padahal partai politik daerah dan calon anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sebetulnya tidak keberatan jika melakukan kampanye sendiri. Justru penggabungan pemilu DPRD dengan pemilu DPR, membuat partai politik daerah dan calon anggota DPRD tidak bekerja leluasa dalam mencari suara karena cenderung “direcoki” calon anggota DPR.

Sikap partai politik yang terus menolak format pemilu nasional - pemilu daerah sebetulnya tergambar dari narasi yang mereka kembangkan di media massa pasca-Pemilu 2024 dan Pilkada 2024. Sikap partai politik terbelah saat menanggapi wacana Presiden Prabowo untuk mengembalikan pilkada kepada DPRD. Namun mereka kompak satu suara terhadap usulan untuk mengembalikan penyelenggaraan pemilu legislatif terpisah dari pemilu presiden. Padahal memisahkan penyelenggaraan pemilu anggota DPR dan DPD dari

pemilu presiden jelas-jelas bertentangan dengan Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019. Tentu saja MK tidak perlu surut langkah atas perintahnya untuk penyerentakkan pemilu anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden. Sebab, keteguhan MK dalam menjaga kedaulatan rakyat dan menciptakan pemerintahan efektif, pasti mendapat dukungan rakyat.

Demi membuat pemilih bersikap rasional dan memudahkan pemilih dalam memberikan suara, yang berarti demi memurnikan kembali perwujudan paham kedaulatan rakyat, serta demi menciptakan pemerintahan yang efektif secara horisontal maupun vertikal, maka MK harus melanjutkan putusan Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019 dan Putusan MK No 85/PUU-XX/2022 dengan menetapkan konstitusional pemilu nasional - pemilu daerah. Tanpa putusan MK rasanya mustahil format pemilu nasional - pemilu daerah bisa diselenggarakan dalam siklus pemilu lima tahunan, sebab partai politik sudah telanjur merasa nyaman dalam penyelenggaraan pemilu legislatif, baik dipisahkan maupun disatukan dengan pemilu presiden.

Lalu, bagaimana mengatur masa transisi dari formal pemilu legislatif-presiden dan pilkada menuju pemilu nasional - pemilu daerah? Pertama, sesuai dengan Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019, penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden disatukan dalam pemilu nasional, yang jadwalnya tidak berubah, yakni Pemilu Nasional 2029. Kedua, pemilu anggota DPRD dipisahkan dari pemilu legislatif-presiden, lalu disatukan dengan pilkada dalam Pemilu Daerah 2031. Kemudian ditegaskan bahwa jarak waktu antara pemilu nasional dengan pemilu daerah adalah dua tahun, sebaliknya jarak waktu pemilu daerah dengan pemilu nasional adalah tiga tahun. Selanjutnya dalam masa transisi harus dilakukan perpanjangan masa jabatan anggota DPRD hasil Pemilu 2024 dan kepala daerah hasil Pilkada 2024 sampai terpilihnya anggota DPRD dan kepala daerah hasil Pemilu Daerah 2031. Dalam sistem

ketatanegaraan kita, pemanjangan masa jabatan publik yang dipilih melalui pemilu sudah ada presedennya sebagaimana terjadi pada anggota DPRD yang terpilih pada Pemilu 1971 diperpanjang masa jabatannya sampai terpilihnya anggota DPRD hasil Pemilu 1977.

Perpanjangan masa jabatan anggota DPRD hasil Pemilu 2024 dan kepala daerah hasil Pilkada 2024 sampai terpilihnya anggota DPRD dan kepala daerah hasil Pemilu Daerah 2031 yang diatur dalam undang-undang pemilu, tidak hanya memberikan kepastian hukum kapan berakhir dan mulainya masa jabatan anggota DPRD dan kepala daerah hasil Pemilu 2031, tetapi juga dapat menjaga stabilitas pemerintahan selama masa transisi. Dengan cara ini pemerintah pusat tidak perlu repot mencari pejabat sementara yang berasal dari birokrasi. Dengan perpanjangan masa jabatan kepala daerah hasil Pilkada 2024 sampai terpilihnya kepala daerah hasil Pemilu Daerah 2031, masa transisi masa jabatan kepala daerah bisa dituntaskan, bisa diakhiri.

Selanjutnya akan terjadi siklus pemilu lima tahunan: Pemilu Nasional 2034, Pemilu Daerah 2036, Pemilu Nasional 2039, Pemilu Daerah 2041, Pemilu Nasional 2044, Pemilu Daerah 2046 dan seterusnya. Dalam hal ini, undang-undang perlu menegaskan bahwa masa kerja lima tahun anggota DPRD dan kepala daerah berakhir sampai jatuhnya tanggal pelantikan hasil pemilu daerah berikutnya. Hal ini diperlukan untuk mengantisipasi kemungkinan mundurnya penetapan hasil pemilu daerah, baik sebab tertentu atau berlarutnya sengketa hasil pemilu sehingga masa jabatan tidak genap lima tahun. Jadi, apapun sebabnya hingga terjadi pemunduran pelantikan hasil pemilu daerah dari jadwal, maka masa jabatan anggota DPRD dan kepala daerah yang dilantik terlambat tersebut berakhir dengan dilantiknya hasil pemilu daerah berikutnya.

Kedua. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 berbunyi, “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.” Jika mencermati kembali risalah pembahasan Perubahan UUD 1945, frasa “dipilih secara demokratis” sebetulnya digunakan untuk menghormati kekhususan dan keistimewaan daerah tertentu yang kepala daerahnya tidak dipilih langsung oleh rakyat. Jadi makna “dipilih secara demokratis” tersebut sebetulnya kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat kecuali daerah-daerah tertentu karena kekhususan atau keistimewaannya seperti Daerah Istimewa Yogyakarta. Oleh karena itu hampir semua banyak putusan MK yang menyatakan bahwa kepala daerah “dipilih secara demokratis” itu sama dengan kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat, kecuali daerah-daerah yang mendapat kekhususan dan keistimewaan tadi.

Bahwa pilkada menimbulkan banyak masalah bukan berarti jalan keluarnya adalah mengembalikan pilkada kepada DPRD sebagaimana praktik sebelum Perubahan UUD 1945. Penyatuan pilkada dengan pemilu anggota DPRD ke dalam pemilu daerah, tidak saja menyederhanakan penyelenggaraan pemilu dalam siklus lima tahunan sehingga pemilu merupakan kegiatan politik massal yang rutin, terukur, tertata, dan terprediksi. Dari perhitungan pengadaan logistik dan pengangkatan petugas pemilu, beban penyelenggaraan pemilu nasional - pemilu daerah tidak hanya hemat dari sisi anggaran negara, tetapi juga lebih ringan dari sisi peserta karena biaya kampanye ditanggung bersama antara partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif.

Penetapan pemilu nasional - pemilu daerah sesungguhnya merupakan “kunci pamungkas” MK untuk mengakhiri perdebatan soal pengembalian pilkada oleh DPRD yang disorong-sorong oleh elit partai politik tertentu setiap kali pagelaran pilkada berakhir karena kecewa hasil pilkada tidak memuaskan. Sekali lagi, Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019 dan Putusan MK No 85/PUU-XX/2022

berhasil mengakhiri perdebatan rezim pilkada versus rezim pemilu, selanjutnya putusan pemilu nasional - pemilu daerah akan mengakhiri perdebatan pilkada oleh rakyat versus pilkada oleh DPRD. Kepastian konstitusional pemilu nasional - pemilu daerah ini mempermudah pembangunan politik demokratis ke depan.

### ***Pertanyaan Yang Mulia Hakim Konstitusi Arief Hidayat***

*Kita pernah pilkada oleh DPRD lalu pilkada oleh rakyat, kita pernah pemilu legislatif dipisah dari pemilu presiden lalu pemilu legislatif pemilu presiden diserentakkan, lalu permohonan ini minta pemilu nasional terpisah dari pemilu daerah. Pertanyaannya, apakah pejabat publik yang dipilih melalui berbagai jenis dan model pemilu itu berorientasi untuk kepentingan rakyat dalam menjalankan pemerintahan? Kritik masyarakat, hasil pemilu tidak ada korelasinya dengan kesejahteraan rakyat. Kita telah mengubah struktur hukum, mengubah substansinya, tetapi kenapa setelah diubah tidak ada output dan outcome yang signifikan untuk mensejahterakan rakyat? Apakah ini karena tingkat kesadaran pemilihnya, partai politiknya, atau apa yang menjadi sumber masalah? Mengapa teori yang dipraktikkan di negara lain berjalan baik –apakah pilkada oleh DPRD maupun pilkada oleh rakyat– tetapi ketika diterapkan di sini hasilnya buruk? Pada masa lalu punya duit Rp 50 miliar plus satu sudah cukup untuk membeli anggota DPRD agar jadi gubernur. Nah, sekarang dipilih secara langsung, yang terjadi kurang lebih sama, duitnya untuk membeli suara rakyat. Jika mengacu pada pendapat Friedman, perubahan masyarakat tidak hanya ditentukan oleh struktur hukum tetapi juga oleh kultur hukum. Apakah kultur hukum masyarakat kita memang belum mencukupi sehingga setelah struktur hukum diubah, masyarakatnya juga tidak berubah. Banyak terjadi anomali di masyarakat kita.*

### **Jawaban Ahli:**

Karena pokok bahasan kita tentang sistem pemilu, khususnya tentang variabel waktu penyelenggaraan pemilu (*concurrency*) dalam sistem presidensial, maka perkenankan saya mengutip pendapat ahli pemilu Andrew Reynold (2005). Katanya, keputusan untuk mengubah atau mempertahankan sistem pemilu sering dipengaruhi satu dari dua keadaan ini: pertama, para aktor politik tidak memiliki pengetahuan dasar dan informasi lengkap sehingga berbagai pilihan dan konsekuensi-konsekuensi sistem pemilu yang berbeda, tidak sepenuhnya dimengerti, atau; sebaliknya, aktor-aktor politik menggunakan pengetahuan dan penguasaan informasi tentang sistem pemilu untuk memperjuangkan desain-desain yang menurut mereka akan menguntungkan bagi kepentingan mereka sendiri. Yang pertama, biasa dialami oleh negara-negara yang baru lepas dari otoritarianisme puluhan tahun; sedangkan yang kedua, biasa terjadi pada negara-negara yang demokrasinya masih rentan, seperti Indonesia.

Pada saat membahas pasal-pasal pemilu, perumus Perubahan UUD 1945, sebetulnya tidak sepenuhnya paham atas konsekuensi-konsekuensi rumusan yang dipilihnya. Sebab mereka tidak memiliki pengalaman mengikuti pemilu demokratis karena selama 30 tahun lebih hidup dalam sistem otoritarian. Jangankan para politisi, para akademisi dan penggerak demokrasi pun sering *misleading* dalam menyampaikan pendapat tentang bekerjanya sistem pemilu.

Misalnya, pada saat merumuskan pemilu lima kota (Pasal 22E ayat (2)), perumus konstitusi tidak pernah membayangkan bahwa sistem pemilu proporsional daftar tertutup (memilih partai politik) bisa berkembang menjadi sistem proporsional daftar terbuka (memilih calon) sehingga pemilu lima kotak tidak hanya menjadikan penyelenggara menanggung beban penyelenggaraan sangat berat oleh surat suara yang lebar dengan ribuan varian, tetapi juga pemilih menghadapi 150-450 calon saat memberikan suara. Pemilih mana yang

mampu bersikap rasional dalam menghadapi begitu banyak calon? Tidak ada di dunia ini, pemilih harus menghadapi demikian banyak pilihan sehingga pemilu legislatif dikenal sebagai pemilu paling kompleks di dunia.

Meskipun para perumus Perubahan UUD 1945 sepakat mempertahankan negara kesatuan dan sistem pemerintahan presidensial, namun mereka mempertahankan format pemilu lama yang diterapkan Orde Baru selama 30 tahun. Mereka tidak menyadari bahwa format pemilu legislatif –yang membarengkan pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota– merupakan format pemilu yang cocok untuk sistem pemerintahan parlementer, di mana pejabat eksekutif dipilih oleh anggota legislatif. Sistem pemerintahan Orde Baru sendiri tidak ubahnya dengan sistem pemerintahan parlementer karena presiden dipilih oleh MPR dan kepala daerah dipilih oleh DPRD.

Rezim Orde Baru sebenarnya sengaja memberlakukan format pemilu legislatif agar dapat mengontrol pemerintahan hasil pemilu secara berjenjang dari pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Singkatnya jika Golkar menang pemilu DPR, bisa dipastikan menang juga dalam pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota. Tentu saja politik sentralisasi ini tidak sejalan dengan politik desentralisasi yang dikehendaki perumus Perubahan UUD 1945. Bandingkan dengan Pemilu 1955 yang merupakan pemilu nasional untuk memilih anggota DPR dan Dewan Konstituante dengan beberapa pemilu daerah yang digelar setelah 1955.

Apabila kita perhatikan pembahasan RUU Pemilu, mulai dari undang-undang untuk Pemilu 2004 hingga Pemilu 2024, pembentuk undang-undang hanya memikirkan bagaimana pemilu menghasilkan wakil-wakil rakyat yang representatif, sesuatu yang relatif sudah dijamin oleh sistem pemilu proporsional. Tetapi mereka melupakan tujuan lain yang lebih dibutuhkan rakyat, yakni

membentuk pemerintahan efektif, baik di pusat maupun di daerah. Tujuan membentuk pemerintahan efektif ini tidak pernah dibahas sungguh-sungguh oleh pembentuk undang-undang, padahal hanya dengan pemerintahan yang efektif, negara mampu mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Isu pembentukan pemerintah efektif oleh pemilu ini justru jadi pokok bahasan MK dalam beberapa putusannya, diawali dari Putusan MK No 14/PUU-XI/2013 hingga Putusan MK No 55/UU-XVII/2019. Di tengah semakin maraknya politik transaksional di lingkungan pemerintahan pusat maupun daerah yang semuanya bermuara pada korupsi, tujuan pemilu untuk membentuk pemerintah efektif kemudian menjadi agenda publik. Meskipun demikian, partai-partai politik tetap mengabaikan hal itu sehingga pemisahan pilkada dari pemilu DPRD yang jelas-jelas menciptakan pemerintahan terbelah di daerah dan pemerintahan terputus dengan pemerintahan pusat, tetap dipertahankan. Malah kemudian berkembang gagasan untuk memisahkan kembali pemilu legislatif dari pemilu presiden, sesuatu yang jelas-jelas bertentangan dengan putusan MK.

Situasi yang berkembang setelah Pemilu 2004 itu sejalan dengan pendapat Andrew Reynold, manakala aktor-aktor politik telah menguasai pengetahuan dan informasi tentang bekerjanya sistem pemilu, maka mereka memperjuangkan desain-desain yang menurut mereka akan menguntungkan bagi kepentingan mereka sendiri. Mengapa para politisi ngotot mempertahankan penyelenggaraan pemilu legislatif, baik dipisah maupun disatukan dengan pemilu presiden, karena format pemilu legislatif yang membarengkan pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota telah membuat nyaman partai politik, karena mereka hanya mengunjungi konstituen lima tahun sekali.

Format pemilu legislatif juga menumpulkan daya kontrol pemilih karena pemilih tidak bisa menghukum partai politik pada saat kinerja pemerintahannya buruk

sebab saat itu tidak ada pemilu. Lalu lima tahun berlalu pemilih sudah lupa atau apatis sehingga sebagian pemilih tergerak memberikan suara lagi lebih karena iming-iming bansos dan amplop. Pemilu legislatif juga meringankan kerja mencari suara karena calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota bersama-sama mencari suara meskipun calon DPRD merasa lebih direpotkan oleh calon DPR.

Dengan demikian, apakah kesadaran atau kultur masyarakat kita belum cukup untuk berdemokrasi? Jawaban saya, bukan kesadaran atau kultur masyarakatnya yang bermasalah, melainkan sistem dan format pemilunya memang tidak memungkinkan pemilih bersikap rasional. Pemilu legislatif dan pemilu 5 kotak tidak hanya membebani penyelenggara, tetapi juga merusak kesadaran dan kultur masyarakat; pemilu legislatif dan pemilu 5 kotak, tidak hanya membawa korban kelelahan dan kematian penyelenggara, tetapi juga membunuh rasionalitas pemilih. Yang paling diuntungkan oleh pemilu legislatif dan pemilu 5 kota adalah partai politik, karena partai politik tidak harus bekerja keras mengurus konstituennya, karena partai politik tidak bisa dikontrol pemilih.

Oleh karena itu selama MK memberikan 6 alternatif format pemilu sebagaimana tertera dalam Putusan MK No 55/UU-XVII/2019, selama itu juga partai politik melalui wakil-wakilnya di legislatif dan eksekutif akan memilih format yang paling menguntungkan mereka, yakni mempertahankan kebersamaan pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten, terlepas mau disatukan atau dipisahkan kembali dengan pemilu presiden. Partai-partai politik juga akan mempertahankan keterpisahan pilkada dari pemilu DPRD karena keterpisahan ini membuat kerja politik hanya sebatas mengajukan pasangan calon. Setelah itu, calon kepala daerahnya menang atau kalah bukan tugas partai politik lagi. Toh dengan keterpisahan pilkada dari pemilu DPRD, jika kinerja kepala daerah buruk, partai politik tidak bisa dihukum oleh oleh pemilih.

Situasi politik Indonesia dalam dua puluh tahun terakhir, khususnya dalam pembentukan undang-undang pemilu, sebetulnya mengulangi apa yang terjadi di Eropa daratan pasca-Perang Dunia Kedua hingga 1980-an. Bagaimanapun undang-undang pemilu adalah produk politik yang dibentuk oleh partai-partai politik yang menguasai parlemen. Tentu saja dalam membentuk undang-undang pemilu, partai-partai politik selalu mengedepankan kepentingannya. Karena sebagian besar negara-negara Eropa daratan menggunakan sistem pemerintahan parlementer, maka manakala terdapat satu atau dua partai politik menguasai mayoritas parlemen, maka undang-undang pemilu pasti mengikuti kemauan partai politik dominan tersebut; sebaliknya, jika kekuatan-kekuatan partai politik di parlemen seimbang, undang-undang pemilu tidak komprehensif dan koheren karena dibentuk berdasarkan negosiasi dan kompromi. Keduanya sama-sama menghasilkan undang-undang pemilu yang buruk, undang-undang yang mengabaikan kepentingan rakyat dan bahkan kepentingan negara.

Berdasarkan pengalaman buruk tersebut, beberapa konstitusi negara Eropa mengatur bahwa RUU Pemilu disusun oleh komite independen yang terdiri para ahli independen, sehingga parlemen tinggal mengesahkan atau menolak saja. Cara lain adalah melakukan perbaikan undang-undang pemilu secara bertahap, yakni membawa ke MK agar lembaga peradilan ini mengoreksi ketentuan-ketentuan undang-undang pemilu yang tidak sesuai dengan konstitusi. Masalahnya, konstitusi juga tidak banyak membuat ketentuan tertulis tentang pemilu, sehingga mau tidak mau MK harus memberi penafsiran. Sumber penafsiran itu adalah tesis-tesis ilmu politik dan doktrin-doktrin ilmu hukum yang menegaskan bahwa tujuan pemilu ada tiga: pertama, membentuk badan perwakilan rakyat untuk mewujudkan paham kedaulatan rakyat, menjaga keutuhan atau keselamatan negara untuk mempertahankan eksistensi negara, dan; ketiga, menciptakan pemerintahan efektif demi mensejahterakan rakyat.