

Memurnikan Kedaulatan Rakyat Melalui Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah¹

Oleh **Didik Supriyanto**²

Pendahuluan

Pembahasan tentang pemilu selalu menyebut ketentuan Pasal 22E UUD 1945, yang memang mengatur pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD, serta presiden dan wakil presiden. Juga Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengatur pemilihan gubernur, bupati, dan walikota. Padahal terdapat ketentuan-ketentuan awal sekaligus fundamental yang menjadi norma dasar penyelenggaraan pemilu, yaitu alinea keempat Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 1 UUD 1945.

Alinea keempat Pembukaan UUD 1945, berbunyi, “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka ...” Sementara Pasal 1 UUD 1945, menyatakan, “ (1) Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. (2)

¹ Keterangan Ahli dalam Sidang Mahkamah Konstitusi, Rabu, 18 Desember 2024, sebagai Keterangan Pemohon dalam Perkara No 135/PUU-XXII/2024. Pemohon adalah Yayasan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

² Peneliti pemilu, penulis buku-buku pemilu, dan kolumnis pemilu di media massa. Anggota Panwas Pemilu Pusat pada Pemilu 2004, Pemantau Pilkada 2005-2008, Pemantau Pemilu 2009, Petugas KPPS Pemilu 2014, dan Pengawas Pemilu Lapangan Pilkada DKI Jakarta 2017, Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu 2020-2022. Penulis buku, *Demokrasi dan Pemilu: Negara, Pemerintah, dan Partai Politik*, diterbitkan oleh Perludem 2022.

Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.”

Ilmu politik mengenal tiga tujuan pemilu: perwakilan politik, integrasi politik, dan efektivitas pemerintah. Dalam bahasa lain, doktrin hukum tata negara merumuskan tiga tujuan pemilu tersebut: 1) membentuk badan perwakilan rakyat; 2) menjaga keutuhan negara, dan; 3) menciptakan pemerintahan efektif.

Menjaga keutuhan atau keselamatan negara merupakan amanat langsung dari Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Membentuk badan perwakilan rakyat, baik yang duduk di legislatif maupun eksekutif, merupakan perwujudan paham kedaulatan rakyat sebagaimana ditegaskan oleh Pasal 1 ayat (2) UUD 1946. Sementara menciptakan pemerintahan efektif merupakan konsekuensi dari tujuan negara sebagaimana tertera pada alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Sebab, tujuan negara tidak mungkin tercapai tanpa pemerintahan efektif.

Dengan meletakkan alinea keempat Pembukaan UUD 1944 dan Pasal 1 UUD 1945 sebagai fundamen untuk merumuskan tujuan pemilu, sebetulnya tampak jelas visi demokrasi yang dikehendaki konstitusi. Pembahasan pemilu yang berangkat dari tujuan pemilu, tidak hanya menghasilkan rumusan yang logis argumentatif dengan standar norma jelas, tetapi juga dapat terhindar dari perdebatan bertele-tele yang dimotivasi oleh kepentingan-kepentingan sesaat.

Tujuan Pemilu dan Sistem Pemilu

Karena konstitusi sudah dengan jelas merumuskan tujuan pemilu, yaitu menjaga keutuhan negara, membentuk badan perwakilan rakyat, dan menciptakan pemerintahan efektif, langkah strategis selanjutnya adalah menentukan sistem pemilu yang tepat untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut. Dan ini bukan

pekerjaan mudah, sebab tidak ada sistem yang dapat mengakomodasi pencapaian tiga tujuan tersebut sekaligus.

Sistem pemilu proporsional mampu membentuk badan perwakilan yang terdiri dari beragam wakil rakyat sesuai dengan keragaman masyarakat sehingga sistem ini juga mampu menjaga kohesi sosial dan keutuhan negara. Namun sistem ini tidak menjamin terciptanya pemerintahan efektif karena beragamnya wakil-wakil rakyat sehingga tidak mudah mengambil keputusan.

Sebaliknya, sistem pemilu mayoritarian mampu menciptakan pemerintahan efektif karena rendahnya fragmentasi di badan perwakilan rakyat sehingga mudah mengambil keputusan. Namun sistem ini tidak bisa mengakomodasi keragaman masyarakat sehingga badan perwakilan rakyat tidak representatif. Kondisi demikian dapat memicu konflik sosial dan mengancam keutuhan negara.

Masalahnya pemilihan sistem menjadi rumit jika dikaitkan dengan bentuk negara dan jenis sistem pemerintahan. Pada negara federasi, pilihan sistem pemilu lebih sederhana, sebab masing-masing negara bagian memiliki wewenang penuh mengatur sistem pemilunya terlepas dari sistem pemilu negara federal. Pada negara kesatuan, pilihan sistem pemilu daerah harus kompatibel dengan sistem nasional karena hubungan yang kuat antara (pemerintah) daerah dengan (pemerintah) pusat. Sementara itu, dalam sistem pemerintahan parlementer hasil pemilu legislatif dengan sendirinya dapat membentuk pemerintahan, sedangkan dalam sistem presidensial harus digelar pemilu legislatif untuk mengisi badan perwakilan rakyat dan pemilu eksekutif untuk menunjuk pejabat eksekutif.

Dalam konteks Indonesia masalahnya jauh lebih rumit, sebab sistem pemerintahan presidensial tidak hanya berlaku tingkat nasional, melainkan juga berlaku di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Artinya, pemilu legislatif dan

pemilu eksekutif harus sama-sama diselenggarakan di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Karena Indonesia adalah negara kesatuan maka sistem pemilu harus diusahakan menghasilkan pemerintahan nasional, provinsi, dan kabupaten/kota yang terkoneksi kuat.

Oleh karena itu, dalam mencapai tiga tujuan pemilu –menjaga keutuhan negara, membentuk badan perwakilan rakyat, dan menciptakan pemerintahan efektif– tidak cukup hanya menetapkan pilihan sistem secara umum (antara sistem mayoritarian, sistem proporsional, atau sistem campuran), melainkan harus memperhatikan bekerjanya variabel-variabel sistem pemilu guna menemukan sistem pemilu yang tepat sesuai visi demokrasi konstitusional.

Sistem pemilu merupakan mekanisme untuk mengubah suara rakyat menjadi kursi penyelenggara negara (*conversion of vote into government seat or position*). Pengubahan suara (pemilih) menjadi kursi (calon terpilih) itu dipengaruhi beberapa variabel yang saling terkait, yaitu: besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), metode pencalonan (*candidacy*), metode pemberian suara (*balloting*), ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), formula perolehan kursi (*electoral formula*), dan penetapan calon terpilih (*determination of elected candidate*), serta waktu penyelenggaraan pemilu (*concurrency*) dalam sistem pemerintahan presidensial.

Pemilu Proporsional dan Penyederhanaan Sistem Kepartaian

Penggunaan sistem pemilu proporsional untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sudah tepat karena sistem ini mampu mewadahi masyarakat Indonesia yang beragam. Penggunaan sistem pemilu proporsional juga sudah teruji oleh sejarah. Digunakan sejak Pemilu 1955,

sistem ini bertahan hingga kini meski berusaha diganti pada awal Orde Baru dan awal era reformasi. Sistem pemilu proporsional juga terbukti menjaga kohesivitas masyarakat sehingga berkontribusi positif dalam menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa. Sejak Pemilu 2004 hingga Pemilu 2024 tidak muncul isu perpecahan sosial yang bersumber pada hasil pemilu legislatif. Ini menjadi bukti, kompetisi perebutan kekuasaan tetap bisa direkatkan oleh sistem proporsional.

Masalahnya, sejak Pemilu 2004, sistem ini menghasilkan sistem multipartai ekstrim di parlemen sehingga membuat pemerintahan tidak efektif, baik di tingkat nasional, provinsi, maupun kabupaten/kota. Dengan fragmentasi politik yang tinggi di parlemen, bisa dipastikan hampir semua rancangan kebijakan yang diajukan eksekutif cenderung ditolak oleh legislatif. Jika pemerintahan dan pemerintahan daerah masih berjalan karena kesepakatan legislatif dan eksekutif, itu lebih karena politik transaksional. Singkatnya, pemerintahan yang dihasilkan oleh pemilu proporsional tidak hanya tidak efektif tetapi juga koruptif.

Sebetulnya sejak Pemilu 2009 sudah dilakukan upaya untuk menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen. Pertama, besaran daerah pemilihan DPR dikurangi dari 3-12 menjadi 3-10 kursi, sementara besaran daerah pemilihan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota dipertahankan 3-12 kursi. Kedua, penerapan ambang batas parlemen pemilu DPR yang terus dinaikkan (2,5% Pemilu 2009, 3,5% Pemilu 2014, dan 4% Pemilu 2019 dan 2024), sementara pemilu DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota tidak ada ambang batas parlemen. Ketiga, perubahan formula perolehan kursi, dari formula Kuota Hare (Pemilu 2004, 2009, 2014) menjadi metode Divisor St Lague (Pemilu 1919 dan 2024).

Namun upaya-upaya tersebut tidak menunjukkan hasil yang diharapkan. Ini terlihat dari Indeks ENPP yang tidak pernah mencapai angka 5 atau kurang, sebagai petunjuk bahwa sistem kepartaian parlemen sudah sederhana atau

sistem multipartai moderat. Sebaliknya hasilnya selalu berada di angka 6 atau lebih yang berarti pemilu menghasilkan sistem multipartai ekstrim.

Secara teori, terdapat tiga langkah taktis untuk menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, sehingga menjadi sistem multipartai moderat di mana Indeks ENPP adalah 3, 4, atau 5. Pertama, memperkecil besaran daerah pemilihan; kedua, menggunakan formula perolehan kursi Kuota Droop atau Divisor d'Hondt; ketiga, menerapkan ambang batas parlemen, dan; keempat, menyerentakkan pemilu legislatif dengan pemilu eksekutif bagi pengguna sistem pemerintahan presidensial. Pembahasan keempat langkah taktis tersebut di bawah ini diurutkan berdasarkan efektivitasnya.

Penyerentakkan pemilu legislatif dengan pemilu eksekutif, paling tidak efektif dalam menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen. Hasilnya baru terlihat dalam jangka panjang, setidaknya 5 kali pemilu. Sebab, *concurrency* hanya melihat kecenderungan perilaku pemilih, yang tidak bisa diukur secara kuantitatif dalam satu pemilu. Bekerjanya *coattail effect* dalam pemilu serentak hanya berlaku bagi koalisi partai politik di mana calon presiden terpilih cenderung diikuti oleh penguasaan mayoritas kursi parlemen bagi koalisi partai politik pendukung. Soal partai politik mana yang mendapat *coattail effect* paling besar sangat tergantung kepada personifikasi partai politik terhadap calon yang diajukan.

Ambang batas parlemen jarang sekali berhasil menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen. Variabel sistem pemilu ini hanya berhasil mengurangi jumlah partai politik di parlemen, yang mana hal itu tidak identik dengan penyederhanaan sistem kepartaian. Dalam penyederhanaan sistem kepartaian yang dihitung adalah penyebaran kursi parlemen ke sedikit partai politik –bisa dihitung dengan Indeks ENPP– bukan semata berdasarkan jumlah partai politik

di parlemen. Penggunaan ambang batas perwakilan yang tidak pas malah bisa memperbesar suara terbuang sehingga hasil pemilu tidak proporsional.

Pilihan formula perolehan kursi dapat membantu penyederhanaan sistem kepartaian di parlemen karena masing-masing rumus langsung bisa diterapkan pada perolehan suara hasil pemilu. Dari sini dapat diketahui, formula Kuota Hare cenderung menguntungkan partai politik peraih suara sedang dan kecil dan merugikan partai politik peraih suara besar, sehingga tidak terjadi penyederhanaan sistem kepartaian. Sebaliknya, formula Kuota Droop dan Divisor d'Hondt cenderung menguntungkan partai politik peraih suara besar dan merugikan partai politik peraih suara sedang dan kecil, sehingga bisa menyederhanakan sistem kepartaian. Dari hitung-hitungan matematika, formula Divisor St Lague memang paling *fair* bagi partai politik peraih suara besar, sedang, maupun kecil sehingga penggunaan bisa dipertahankan, meskipun dampaknya tidak signifikan dalam menyederhanakan sistem kepartaian.

Besaran daerah pemilih adalah variabel yang paling signifikan dalam menyederhanakan sistem kepartaian. Maksudnya, semakin kecil jumlah kursi di daerah pemilihan semakin besar terjadinya penyederhanaan sistem kepartaian, sebaliknya semakin besar jumlah kerusi di setiap daerah pemilih semakin kecil terjadinya penyederhanaan sistem kepartaian. Logikanya sederhana: jika satu daerah pemilihan tersedia 5 kursi, maka maksimal hanya 5 partai politik yang bisa masuk parlemen dari daerah pemilihan tersebut; sebaliknya, jika satu daerah pemilihan tersedia 10 kursi, maka maksimal 10 partai politik bisa masuk parlemen dari daerah pemilihan tersebut.

Dengan logika tersebut maka besaran daerah pemilihan DPR 3-10 kursi dan besaran daerah pemilihan DPRD 3-12 kursi, harus diperkecil lagi jika ingin menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen. Penurunan besaran daerah

pemilihan DPR dari 3-12 (Pemilu 2004) menjadi 3-10 (Pemilu 2009, 2014, dan 2019, 2024), terbukti gagal menyederhanakan sistem kepartaian, sehingga sistem multipartai moderat tidak mungkin tercipta tanpa mengecilkan lagi besaran daerah pemilihan. Namun pengecilan besaran daerah pemilihan, jika dilakukan serampangan juga bisa mengancam lenyapnya keragaman representasi politik di parlemen yang menjadi tujuan sistem pemilu proporsional.

Oleh karena itu, pertanyaannya adalah, berapa angka besaran daerah pemilihan yang ideal bagi sistem sosial politik Indonesia, di satu pihak mampu menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, di lain pihak tetap mampu mempertahankan keragaman perwakilan politik? Pertanyaan ini harus dijawab dengan pendekatan historis, sosiologis, dan politis.

Secara historis dan sosiologis pergerakan politik nasional yang kemudian melahirkan Negara Republik Indonesia 17 Agustus 1945 berasal dari sikap antikolonialisme yang didasari pada nilai-nilai nasionalisme, islamisme, dan sosialisme. Nilai-nilai ideologi inilah yang melatarbelakangi lahirnya partai-partai politik menjelang dan selama awal masa kemerdekaan.

Dalam perjalanannya kemudian, pasca-Orde Baru sosialisme mengalami kemunduran signifikan, tetapi muncul ideologi baru yang bertahan sampai sekarang, yaitu *developmentalisme* atau pembangunanisme. Nasionalisme, Islamisme, dan pembangunanisme inilah ideologi atau politik aliran yang mewarnai kehidupan sosial politik Indonesia selama 50 tahun terakhir.

Katakanlah, nasionalisme memiliki dua varian (moderat dan radikal), islamisme memiliki dua varian (tradisional dan moderen), dan pembangunanisme juga memiliki dua varian (idealisme dan pragmatis), maka keragaman politik nasional yang dominan terwujud dalam bentuk 6 partai politik. Dengan demikian jika

besaran daerah pemilihan DPR dan DPRD diturunkan menjadi 3-6 kursi, maka angka tersebut tetap mampu mewadahi keberagaman politik masyarakat. Dengan besaran daerah pemilihan 3-6 kursi, maka partai-partai politik yang berideologi kurang lebih serupa akan bergabung dan menjadi salah satu kekuatan dominan yang merepresentasi kekuatan politik masyarakat.

Apakah langkah tersebut akan membunuh partai-partai politik kecil? Partai-partai politik kecil dan partai-partai politik baru memang harus bekerja keras untuk meraih dukungan yang mencukupi agar bisa masuk parlemen. Sebab, bertarung di daerah pemilihan berkursi kecil jelas lebih berat peluangnya untuk mendapatkan kursi jika dibandingkan dengan bertarung di daerah pemilihan besar. Namun yang paling penting adalah sistem pemilu harus memberikan kesempatan partai politik kecil dan partai politik untuk tumbuh dan berkembang agar punya harapan dan bersemangat untuk menjadi partai politik menengah dan besar. Caranya dipermudah untuk mengikuti pemilu berikutnya. Di sinilah ambang batas parlemen bisa dijadikan saringan yang adil dan efektif.

Agar kompetisi berlangsung *fair* penentuan angka ambang batas parlemen dilakukan dengan menggunakan formula ambang batas parlemen optimal: selain dapat menyaring partai politik yang tidak mendapat dukungan signifikan, juga mampu menjaga proporsionalitas hasil pemilu. Dalam hal ini formula $T_o = 75\% / ((M+1) * \sqrt{E})$ atau $T_o = 75\% / ((S/E)+1) * \sqrt{E}$ atau $T_o = 75\% / ((S+E)/E * \sqrt{E})$, di mana **M** rata-rata besaran daerah pemilihan, **S** jumlah kursi parlemen, dan **E** jumlah daerah pemilihan, bisa menjadi rujukan. Dengan formula ini setiap wilayah pemilihan (DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota) memiliki angka ambang batas parlemen berbeda-beda sesuai dengan jumlah kursi parlemen, jumlah daerah pemilihan dan rata-rata besaran daerah pemilihan.

Partai politik yang lolos ambang batas parlemen berarti memiliki kursi di parlemen. Partai politik yang memiliki kursi di parlemen dengan sendirinya berhak mengikuti pemilu berikutnya karena terbukti telah meraih suara pemilih signifikan. Sedangkan partai yang tidak lolos ambang batas parlemen berarti tidak memiliki kursi di parlemen, sehingga harus mengikuti prosedur pendaftaran partai politik peserta pemilu yang ditentukan berdasarkan jumlah dukungan pemilih tertentu –seperti halnya calon anggota DPD harus memiliki dukungan pemilu dalam jumlah tertentu– di sedikitnya 50% daerah pemilihan. Cara ini juga memberi kepastian kepada partai politik kecil dan partai politik baru dalam mengikuti seleksi partai politik peserta pemilu, sekaligus menghindarkan KPU dari kemungkinan manipulasi proses dan hasil seleksi peserta pemilu.

Pemilu Serentak dan Dukungan Mayoritas Parlemen

Dalam sistem pemerintahan parlementer keberhasilan menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen menjadi sistem multipartai moderat, dengan sendirinya mempermudah pengambilan keputusan, termasuk mempermudah pembentukan pemerintahan. Sebab, partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai mayoritas parlemen dengan sendirinya berhak mengangkat perdana menteri dan membentuk kabinet. Dalam kondisi demikian, perdana menteri dan kabinetnya akan mudah mengambil keputusan karena rancangan kebijakan mereka akan mendapat dukungan mayoritas parlemen.

Namun tidak demikian halnya dalam sistem pemerintahan presidensial. Keberhasilan menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen menjadi sistem multipartai moderat, barulah langkah pertama menuju penciptaan pemerintahan yang efektif. Sebab, dalam sistem presidensial di mana pejabat eksekutif juga dipilih melalui pemilu, sangat mungkin pejabat eksekutif terpilih bukan berasal

dari partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai mayoritas parlemen sehingga terciptalah pemerintahan terbelah (*divided government*). Dalam kondisi demikian maka setiap rancangan kebijakan pemerintah cenderung ditolak oleh parlemen. Jika akhirnya diterima, pasti telah melewati negosiasi dan transaksi sehingga keputusan pemerintah tidak hanya terlambat tetapi juga terdistorsi.

Salah satu cara untuk menghindari terbentuknya pemerintahan terbelah dalam sistem presidensial adalah menyerentakkan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif (*concurrency*). Mengapa pemilu serentak legislatif-eksekutif dapat menghindari pembentukan pemerintahan terbelah? Sebab, dalam sistem presidensial, partai politik maupun pemilih memiliki sikap yang sama, yakni mengutamakan pemilihan pejabat eksekutif daripada anggota legislatif.

Dalam situasi demikian, maka keterpilihan pejabat eksekutif akan memengaruhi keterpilihan anggota legislatif. Maksudnya, jika Pasangan Calon No 1 menang, maka partai politik atau koalisi partai politik yang mendukung pasangan calon tersebut akan meraih mayoritas parlemen. *Coattail effect* dalam pemilu serentak legislatif-eksekutif ini tidak hanya terbukti di beberapa negara Amerika Latin sejak 1990-an tapi juga terjadi di Indonesia pada Pemilu 2019 dan Pemilu 2024. Pada Pemilu 2019, kemenangan Jokowi-Amin Ma'ruf diikuti oleh penguasaan mayoritas kursi DPR oleh koalisi partai politik pendukungnya, demikian juga dengan kemenangan Prabowo-Gibran pada Pemilu 2024.

Masalahnya, pemilu serentak nasional (DPR, DPD, dan presiden) tidak diikuti oleh pemilu serentak daerah (DPRD dan kepala daerah) sehingga pemerintahan terbelah atau bahkan pemerintahan tak berpola terjadi di semua provinsi maupun kabupaten/kota. Oleh karena itu untuk menghindari terbentuknya pemerintahan terbelah atau bahkan pemerintahan tidak berpola di provinsi maupun kabupaten/kota, tidak ada pilihan lain kecuali menyerentakkan pemilihan kepala

daerah (gubernur dan wakil gubernur, bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota) dengan pemilu anggota DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/Kota. Dengan demikian demi menciptakan pemerintahan daerah yang efektif, maka pemisahan pilkada dari pemilu serentak legislatif dan presiden, harus diakhiri.

Kini, pilihannya tinggal dua format pemilu: menyatukan pilkada ke dalam pemilu serentak legislatif-presiden sehingga terjadi “maha pemilu” setiap lima tahun sekali; atau menggelar pemilu nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, dan presiden dan secara terpisah menggelar pemilu daerah khusus untuk memilih anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota bersama gubernur dan wakil gubernur serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota. Dengan cara demikian maka setiap lima tahun digelar dua jenis pemilu serentak berbeda.

Pilihan pertama, menggelar semua jenis pemilu dalam satu penyelenggaraan pemilu alias “maha pemilu” bukanlah pilihan bijaksana sebab secara teknis sangat sulit dilakukan, baik bagi partai politik, calon, pemilih, maupun penyelenggara. Jika pemilu legislatif saja, pada Pemilu 2004 dikenal media asing sebagai pemilu paling kompleks di dunia, bagaimana dengan pemilu total nasional. Banyak pihak menunjuk contoh Filipina berhasil menyelenggarakan secara serentak semua jenis pemilu. Yang tidak disadari oleh mereka yang menunjuk contoh Filipina itu, adalah bahwa pemilu DPR dan Senat di sana, baik di tingkat nasional, provinsi, maupun kota menggunakan sistem mayoritarian sehingga jumlah calon sangat sedikit pada setiap daerah pemilihan.

Apa yang terjadi di Filipina berbeda jauh dengan pemilu DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang menggunakan sistem pemilu proporsional daftar terbuka yang menampilkan banyak partai dan banyak calon. Secara teknis, pemilu total nasional, tidak hanya sangat sulit dikerjakan oleh penyelenggara, tetapi juga sangat sulit bagi pemilih untuk bersikap rasional karena harus

menghadapi begitu banyak calon. Partai politik tentu juga mengalami kesulitan karena harus menyiapkan begitu banyak calon dalam waktu singkat.

Oleh karena itu pilihannya tinggal format pemilu nasional (DPR, DPD, dan presiden) yang terpisah dengan pemilu daerah (DPRD dan kepala daerah), sehingga terdapat dua kali pemilu dalam kurun lima tahun. Jarak waktu antara pemilu nasional dengan pemilu daerah adalah dua tahun, atau antara pemilu daerah dengan pemilu nasional adalah tiga tahun. Jarak waktu tersebut memberikan waktu yang cukup buat pemilih, penyelenggara, partai dan calon.

Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Dalam sistem negara kesatuan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sangat erat. Bahkan dalam hukum tata negara dikenal konsep pemerintahan tunggal, yakni pemerintah nasional, sehingga pemerintah daerah tidak lain hanyalah bentukan atau kaki tangan pemerintah nasional. Pandangan demikian tidak sepenuhnya salah, sebab demi menjaga keutuhan negara kesatuan maka ruang lingkup pemerintah harus meliputi seluruhnya. Masalahnya, pandangan tersebut tidak bisa diterapkan sepenuhnya, lebih-lebih pada negara kesatuan yang berwilayah luas dan berpenduduk banyak.

Bagi negara berwilayah luas, pemerintah terpusat tidak akan bisa bekerja efektif karena rentang kendali manajemen pemerintahan yang sangat luas. Bagi negara yang berpenduduk banyak, pemerintahan terpusat juga tidak efektif karena sulit menjangkau semua urusan penduduk. Karenanya dalam negara kesatuan dikenal konsep otonomi daerah, di mana daerah memiliki wewenang mengurus rumah tangganya sendiri atas urusan yang tidak bisa ditangani pemerintah pusat

dan urusan yang diserahkan pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Konsep manajemen pemerintahan ini harus sejalan dengan konsep kedaulatan rakyat.

Paham kedaulatan rakyat menegaskan bahwa kekuasaan negara di tangan rakyat yang diwujudkan dalam bentuk badan perwakilan rakyat, baik legislatif maupun eksekutif. Ketika kekuasaan negara diserahkan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah melalui konsep otonomi daerah, maka kedaulatan rakyat daerah diwujudkan dalam bentuk badan perwakilan rakyat daerah, baik legislatif daerah maupun eksekutif daerah. Oleh karena pembentukan badan perwakilan rakyat nasional dilakukan melalui pemilu nasional, maka dengan sendirinya pembentukan badan perwakilan daerah dilakukan pemilu daerah. Penggabungan pemilu legislatif daerah dengan pemilu legislatif nasional, tidak hanya membuat bingung pemilih tetapi juga menyalahi konsep otonomi daerah.

Tantangannya adalah, bagaimana menciptakan pemerintahan yang sebangun antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah, sebab dalam negara kesatuan menuntut soliditas pemerintah pusat dan pemerintah daerah?

Dalam hubungan horisontal antara legislatif dan eksekutif, pemilu nasional dan pemilu daerah cenderung berhasil menghindarkan pemerintahan terbelah (*divided government*) menjadi pemerintahan kongruen di mana pejabat eksekutif terpilih mendapat dukungan mayoritas legislatif. Apakah pemilu nasional dan pemilu daerah bisa menghadirkan pemerintahan tersambung (*connected government*), dalam arti komposisi pemerintah pusat kurang lebih sebangun dengan pemerintah daerah sehingga kebijakan pemerintah pusat bisa berjalan efektif dan mendapat dukungan pemerintah daerah.

Pengalaman di negara-negara Amerika Latin menunjukkan, koalisi partai-partai politik yang memenangi pemilu presiden dan menguasai mayoritas parlemen,

cenderung membangun koalisi kembali di pemilu daerah dengan tujuan memenangi pemilu gubernur dan walikota dan menguasai mayoritas parlemen provinsi dan kota. Perilaku ini didorong oleh keyakinan bekerjanya *coattail effect* pemilu nasional terhadap pemilu daerah. Adapun efektivitas *coattail effect* ini tersebut bergantung pada jarak waktu antara penyelenggaraan pemilu nasional dengan pemilu daerah. Semakin dekat jaraknya semakin signifikan, sebaliknya semakin jauh jaraknya semakin tidak signifikan.

Dalam penentuan jarak waktu pemilu nasional dengan pemilu daerah tersebut, harus mempertimbangkan kepentingan pemilih agar bisa bersikap rasional. Rasionalitas pemilih ini diperlukan agar suaranya efektif untuk memberikan hadiah atau hukuman kepada pemerintah hasil pemilu nasional. Jelasnya, apabila koalisi partai-partai politik pemenang pemilu nasional terbentuk kembali pada pemilu daerah, maka pemilih akan memilih mereka lagi di pemilu daerah jika kinerjanya pemerintahan nasional bagus. Sebaliknya, pemilihan tidak akan memilih koalisi partai-partai pemenang pemilu nasional di pemilu daerah jika kinerjanya buruk.

Dalam konteks Indonesia di mana terdapat siklus lima tahunan untuk semua jenis pemilu, maka jarak waktu dua tahun antara pemilu nasional dengan pemilu daerah merupakan jarak waktu optimal untuk menghasilkan pemerintahan tersambung. Pertama, partai-partai politik punya waktu cukup untuk menata kembali koalisi dalam menghadapi pemilu daerah; kedua, koalisi partai-partai politik pemenang pemilu nasional bisa menunjukkan kinerja pemerintahannya, dan; ketiga, pemilih punya waktu untuk menilai kinerja pemerintahan nasional sebagai dasar pertimbangan untuk memberikan suara dalam pemilu daerah.

Tentu selalu ada kemungkinan bahwa pemerintah daerah hasil bentukan pemilu daerah tidak sebangun dengan pemerintah nasional. Sesungguhnya hal ini

jarang terjadi, kecuali kinerja pemerintah nasional benar-benar buruk dan atau dilanda skandal besar. Jika hal itu terjadi, maka koalisi partai-partai politik untuk mengusung calon presiden pasti berubah sehingga sangat mungkin pemerintahan nasional hanya bertahan selama satu periode. Namun data pemilu-pemilu di Amerika Latin menunjukkan hal itu jarang sekali terjadi. Dalam sistem presidensial, secara umum, meskipun kinerjanya pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah biasa-biasa saja, pemerintahan bisa bertahan dua periode sebagai batas maksimal masa kerja presiden, gubernur, dan walikota.

Logika bekerjanya pemilu nasional dan pemilu daerah beserta pengalaman di beberapa negara Amerika Latin dalam 30 tahun terakhir tersebut di atas, mestinya bisa menghilangkan kekhawatiran beberapa pihak, bahwa pemilu nasional yang berjarak dua tahun dengan pemilu daerah akan menghasilkan pemerintahan tidak efektif di daerah.

Bagi mereka yang percaya kerangka hukum pemerintahan, kekhawatiran itu boleh dibilang berlebihan: pertama, pola hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sudah diatur dalam undang-undang sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi daerah; kedua, untuk lebih mengikatnya, pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang terbentuk hasil pemilu sudah diikat oleh Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang diundangkan oleh pemerintah sebelumnya. Jadi, andai saja pemerintah daerah hasil pemilu daerah tidak sebangun pemerintah nasional, mereka tetap harus menaati undang-undang pemerintah daerah dan RPJMD.

Kepentingan Pemilih, Penyelenggara, Partai Politik, dan Calon

Kepentingan Pemilih. Penyelenggaraan pemilu nasional pada tahun pertama dan pemilu daerah pada tahun ketiga dalam kurun lima tahun dapat mendorong pemilih bersikap rasional. Rasionalitas pemilih diperlukan bukan semata untuk mencari calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif yang integritas dan kapasitasnya teruji, tetapi juga bisa menjauhkan praktik politik uang yang semakin masif. Tentu saja rasionalitas pemilih itu harus mendapat dukungan penegakan hukum yang jelas dan tegas agar pemilih merasa nyaman dalam memberikan suara.

Pertama, dalam pemilu nasional pemilih akan menghadapi jumlah calon anggota legislatif yang jauh berkurang jika dibandingkan dalam pemilu legislatif-presiden. Dalam pemilu legislatif-presiden, dengan 15 partai politik peserta pemilu di mana masing-masing mengajukan daftar calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, maka untuk daerah pemilihan berkursi 3, terdapat 15 partai politik kali 3 lembaga legislatif, kali 3 kursi di daerah pemilihan, sama dengan 135 calon; jika terdapat 7 kursi di daerah pemilihan, sama dengan 315 calon; jika terdapat 10 kursi di daerah pemilihan, sama dengan 450 calon; jika terdapat 12 kursi di daerah pemilihan, sama dengan 540 calon.

Ditambah dengan 20-an calon anggota DPD setiap provinsi dan 3 pasangan calon presiden dan wakil presiden, bisa dibayangkan betapa sulit pemilih untuk mengenali calon dengan baik mengingat begitu banyak calon yang dihadapi. Inilah yang menjadi sumber utama mengapa banyak suara tidak sah dalam pemilu legislatif-presiden. Sebab, pemilih tidak bisa konsentrasi dalam memberikan suaranya karena demikian banyak calon yang dihadapi.

Jumlah calon yang dihadapi pemilih tersebut akan berkurang drastis pada pemilu nasional. Katakanlah dengan 15 partai politik peserta pemilu, kini yang dihadapi pemilih hanya calon anggota DPR, sehingga jika terdapat 3 kursi di daerah pemilihan, maka 15 partai politik kali 1 daftar calon DPR kali 3 kursi, sama dengan 15 calon; jika terdapat 7 kursi di daerah pemilihan, sama dengan 35 calon, dan; jika terdapat 10 kursi di daerah pemilihan, sama dengan 150 calon. Jika dalam pemilu nasional jumlah calon DPR tersebut ditambah 20-an calon DPD dan 3 pasangan calon presiden dan wakil presiden, maka jumlah calon yang dihadapi berkurang dua per tiganya dari pemilu legislatif-presiden.

Jumlah calon dalam pemilu nasional tersebut sebetulnya masih cukup banyak bagi pemilih untuk bersikap rasional. Oleh karena itu, jika besaran daerah pemilihan diturunkan menjadi 3-6 kursi (demi menyederhanakan sistem kepartaian sebagai maan dibahas sebelumnya), maka dengan 15 partai politik peserta pemilu, pemilih akan menghadapi maksimal 90 calon DPR. Ditambah dengan 20-an calon DPD dan 3 pasangan calon presiden dan wakil presiden, maka jumlah calon cukup memadai bagi pemilih untuk bersikap rasional.

Sementara itu dalam pemilu daerah, jumlah calon anggota legislatif memang dikalikan dua lembaga, yakni DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, sehingga jumlah calon anggota legislatif dua kali lipat daripada pemilu nasional. Namun tiadanya 20-an calon DPD, pemilu daerah terasa ringan dibandingkan pemilu legislatif-presiden, meskipun terdapat tambahan 3 pasangan calon gubernur dan wakil gubernur dan 3 pasangan calon bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota. Sekali lagi, dengan asumsi terdapat 15 partai politik peserta pemilu, apabila besaran daerah pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten kota dikurangi menjadi 3-6 kursi (sekali lagi demi menyederhanakan sistem kepartaian), maka dalam pemilu daerah paling banyak terdapat 180 calon anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Kedua, dalam pemilu legislatif-presiden, kepentingan pemilih untuk memperhatikan pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota tersapu atau terintervensi oleh kampanye pemilu presiden dan DPR. Dengan dukungan dana besar dan bekerjanya para calon anggota DPR, maka perhatian pemilih teralihkan dari pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Padahal mereka memiliki tugas dan wewenang menjaga dan mengontrol pemerintahan daerah, yang program dan kegiatannya langsung berhubungan dengan kepentingan pemilih sehari-hari, seperti pembangunan jalan di depan perumahan atau jalan penghubung antardesa, layanan kesehatan di puskesmas, layanan pendidikan dasar dan menengah, dan lain-lain.

Pemisahan pemilu nasional dengan pemilu daerah, membuat pemilih terfokus perhatiannya. Pada pemilu nasional, pemilih gampang memperhatikan isu-isu nasional yang dikebangkan calon presiden dan calon anggota DPR; sebaliknya dalam pemilu daerah, pemilih lebih fokus memperhatikan isu-isu daerah yang dikembangkan calon kepala daerah dan calon anggota DPRD.

Format pemilu nasional dan pemilu daerah juga memudahkan pemilih untuk menghukum partai politik dan calon-calon partai politik terpilih dalam pemilu nasional pada pemilu daerah, atau sebaliknya. Maksudnya, jika presiden terpilih dan koalisi partai pendukungnya kinerjanya buruk, maka pemilih akan menghukum mereka dengan cara tidak memilih calon-calon yang diajukan partai-partai politik tersebut dalam pemilu daerah. Demikian juga sebaliknya, ketidakpuasan pemilih terhadap kinerja hasil pemilu daerah, bisa diarahkan saat pemilu nasional. Siklus ini tidak hanya memaksa pemenang pemilu untuk berkinerja baik, tetapi juga dapat mendorong partai-partai politik untuk bekerja terus menerus selama lima tahun sehingga hubungan partai politik dan konstituennya berkesinambungan. Tidak seperti saat ini, partai politik

mendatangi konstituen hanya lima tahun sekali pada saat pemilu legislatif-presiden. Sebab, dalam pilkada (yang tidak menyertakan pemilu DPRD), partai politik tidak bekerja. Yang bekerja adalah pasangan calon bersama tim kampanyenya. Tugas partai politik berhenti pada setelah mengajukan pasangan calon ke KPU daerah masing-masing.

Perlu ditegaskan, bahwa kepentingan pemilih yang terabaikan dalam pemilu legislatif-presiden –menghadapi calon sangat banyak, perhatiannya teralihkan dari isu-isu daerah karena diintervensi oleh kampanye pemilu presiden, tidak bisa memaksimalkan suaranya untuk menghukum partai politik dan calon terpilih yang kinerjanya buruk– tidak saja membuat pemilihan tidak mampu bersikap rasional, tetapi juga mengganggu perwujudan paham kedaulatan rakyat. Rakyat atau pemilih tidak bisa memilih calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dengan benar, lebih karena sistem dan format pemilu memang tidak mengarahkan ke sana. Pemilu mencederai perwujudan kedaulatan rakyat adalah pemilu yang tidak konstitusional.

Kepentingan Penyelenggara. Pemilu legislatif pada Pemilu 2004 disebut oleh masyarakat internasional sebagai pemilu paling kompleks di dunia karena sistem pemilu proporsional daftar terbuka untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dibarengkan pelaksanaannya dengan pemilu anggota DPD yang menggunakan sistem pemilu mayoritarian berwakil banyak. Akibatnya, pemilu paling rumit dunia itu selain menghasilkan suara tidak sah tinggi, juga mengantarkan para petugas ke rumah sakit bahkan ke liang lahat. Pemilu legislatif yang sudah kompleks tersebut bertambah bertambah kompleks ketika disatukan dengan pemilu presiden pada Pemilu 2019 dan Pemilu 2024. Oleh karena itu, meski KPU sudah melakukan sosialisasi masih dan mencegah berbagai kemungkinan buruk bagi petugas, suara tidak sah tetap tinggi dan korban petugas tetap berjatuhan.

Pemilu legislatif sesungguhnya adalah pemilu yang *unmanageable* karena dalam waktu singkat penyelenggara harus menyiapkan ratusan juta lembar surat suara dengan puluhan ribu varian sesuai dengan jumlah daerah pemilihan pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Menjadi *unmanageable* lagi, setelah pemilu presiden disatukan dalam pemilu legislatif-presiden. Oleh karena itu, meski setiap selesai pemilu dilakukan evaluasi komprehensif dan setiap menjelang pemilu dilakukan perbaikan-perbaikan untuk kelancaran teknis penyelenggaraan, selalu saja terjadi surat suara salah cetak, surat suara tertukar, surat suara terlambat, surat suara hilang di perjalanan, dan lain-lain.

Beban penyelenggara dalam pemilu legislatif-presiden sangat berat. Beban berat ini menyebabkan teknis pelaksanaan pemilu kerap tidak berjalan sesuai peraturan, mekanisme, dan prosedur yang ditentukan. Akibatnya kualitas pelaksanaan pemilu selalu mengecewakan. Pemungutan dan penghitungan suara yang menjadi inti kegiatan pemilu selalu menuai kritik. Masalah kesiapan logistik selalu menghantui pemungutan suara, sedangkan masalah kelelahan petugas selalu mengintai penghitungan suara berjenjang, khususnya di TPS dan PPK. Terjadinya salah hitung dalam penghitungan suara di TPS dan rekapitulasi penghitungan suara di PPK, bukan semata faktor integritas, tetapi lebih karena faktor kelelahan fisik akibat penghitungan suara yang kompleks.

Sumber masalah utama adalah pemilu legislatif yang harus menyediakan ratusan juta lembar surat suara dalam waktu singkat dan penghitungan suara yang rumit dan berjenjang. Untuk mengurai volume pekerjaan berat yang harus ditanggung penyelenggara tersebut tidak ada lain kecuali memisahkan pemilu DPR dan DPD dari pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Jika digabungkan pemilu presiden dengan pemilu DPR dan DPD menjadi pemilu nasional, dan pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dengan pemilu gubernur dan bupati/walikota maka terjadi keseimbangan beban penyelenggaraan yang harus ditanggung KPU dan jajarannya. Penyediaan logistik, khususnya surat suara di TPS lebih bisa dikelola dengan pasti. Demikian juga rekapitulasi suara berjenjang bisa berlangsung lebih singkat. Jika dalam pemilu legislatif-presiden penghitungan suara dan rekapitulasi penghitungan suara berjangkauan memerlukan waktu 30 hari, pemilu nasional dan pemilu daerah masing-masing bisa ditempuh dalam waktu 10 hari. Dengan demikian rasa ingin tahu masyarakat atas hasil pemilu bisa segera dipenuhi, dan rasa curiga peserta pemilu atas permainan rekapitulasi suara juga bisa dihindari.

Pemisahan pemilu nasional dengan pemilu daerah menjadikan pekerjaan penyelenggara pemilu jadi lebih *manageable* sehingga kualitas pelaksanaan pemilu lebih terjamin. Dengan demikian perwujudan paham kedaulatan rakyat benar-benar terjaga karena terhindar dari masalah teknis pelaksanaan.

Kepentingan Partai Politik dan Calon. Salah satu fungsi partai politik adalah rekrutmen politik, yakni menyiapkan kader-kadernya untuk diajukan sebagai calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif. Intinya menyiapkan kader untuk mengisi jabatan publik yang dipilih melalui pemilu. Namun selama 30 tahun terakhir di mana sudah berlangsung lima kali pemilu legislatif, lima kali pemilu presiden, dan lima kali pilkada, partai politik belum berhasil menjalankan fungsi kaderisasi dengan baik. Hal ini tampak pada kegiatan rekrutmen calon anggota legislatif yang diumumkan secara terbuka bagaikan rekrutmen buruh pabrik; juga tampak dari kinerja para calon terpilih.

Memang sistem pemilu proporsional varian daftar terbuka mendorong partai politik bersikap pragmatis: merekrut siapa saja yang berpotensi dapat meraup

suara sebanyak-banyaknya untuk diajukan sebagai calon anggota legislatif atau calon pejabat eksekutif. Tidak peduli apakah mereka itu anggota partai politik atau tidak, karena undang-undang memang tidak membuat ketentuan tentang masa keanggotaan minimal. Jadi kalo bukan anggota, mengajukan diri, dianggap memenuhi syarat untuk meraih kursi, yang bersangkutan langsung dibikinkan kartu anggota sehingga memenuhi syarat untuk dimajukan sebagai calon.

Pragmatisme partai politik dalam merekrut calon-calon pejabat publik tersebut memang didorong oleh format pemilu legislatif (DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) setiap lima tahun sekali. Itu artinya, partai politik melakukan kerja borongan setiap lima tahun sekali setiap menjelang pemilu. Rekrutmen borongan ini tentu tidak akan menghasilkan calon-calon berkualitas karena dilakukan besar-besaran dalam waktu bersamaan (sekadar memenuhi daftar calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota).

Dalam situasi demikian, maka pengurus partai politik pusat tidak memiliki waktu untuk mengontrol jalannya rekrutmen yang dilakukan oleh pengurus partai politik daerah daerah; sebaliknya, pengurus partai politik daerah tidak sempat memberi masukan kepada pengurus partai politik pusat, karena masing-masing sibuk dengan urusan sendiri-sendiri. Karena pemilu legislatif berlangsung setiap lima tahun, maka pekerjaan rekrutmen borongan itu juga berulang setiap lima tahun sehingga setiap kali pemilu pemilih menghadapi calon-calon seadanya: pesohor, keluarga pejabat, pengusaha kaya, dan lain-lain yang tidak ketahuan integritas dan kapasitasnya untuk menjadi pejabat publik.

Format pemilu nasional dan pemilu daerah tidak hanya memaksa partai politik untuk menjalin hubungan dengan konstituen secara berkesinambungan selama lima tahun, tetapi juga menciptakan pola rekrutmen calon lebih selektif. Pada saat pemilu nasional, pengurus pusat harus menjalin komunikasi intens untuk

mendapat masukan dan dukungan dari pengurus partai politik daerah; sebaliknya, pada saat pemilu daerah, pengurus partai politik pusat memiliki cukup waktu untuk mengontrol proses rekrutmen calon anggota legislatif daerah. Dengan demikian dalam pemilu nasional dan pemilu daerah terjadi pola rekrutmen calon pejabat publik yang berkesinambungan dan menghasilkan calon-calon berkualitas yang berakar di bawah.

Dari pola rekrutmen berkesinambungan yang diciptakan oleh pemilu nasional dan pemilu daerah ini maka partai politik bisa menjalankan fungsi kaderisasi untuk penyiapan calon-calon pejabat publik yang benar-benar diterima masyarakat. Partai politik memang harus bekerja keras sepanjang lima tahun, sebab ini merupakan tuntutan konstitusional. Partai politiklah institusi yang mendapat privilese luas oleh konstitusi untuk mengisi jabatan-jabatan publik. Tanggung jawab konstitusional partai politik memang besar sehingga tidak cukup baginya sekadar melakukan rekrutmen dan menggalang suara setiap lima tahun sekali.

Penutup

Sejak berakhirnya Pemilu 2004, organisasi masyarakat sipil, akademisi, dan sejumlah media massa konvensional mengusulkan dan mendorong diselenggarakannya format pemilu nasional dan pemilu daerah. Namun sampai sejauh ini belum ada tanda-tanda dari DPR dan pemerintah selaku pembentuk undang menyetujui gagasan tersebut. Perintah Mahkamah Konstitusi (MK) untuk melakukan kajian terhadap enam macam pemilu, tidak ditanggapi serius. Mereka seakan ingin mempertahankan format pemilu legislatif-presiden dan pilkada, meskipun mereka mengeluhkan dua pemilu tersebut mahal. Sebagai jalan pintas mereka malah mau kembali ke format pemilu legislatif - pemilu presiden - pilkada oleh DPRD, sesuatu yang sudah jelas-jelas dilarang oleh MK.

Pasca-Pemilu 2004, Pansus RUU Pemilu DPR menerima dengan baik gagasan format pemilu nasional dan pemilu daerah sebagai langkah untuk memperkuat sistem presidensial sekaligus menghemat anggaran. Namun setelah masing-masing anggota Pansus RUU Pemilu DPR berkonsultasi dengan partai politik masing-masing, mereka menolak gagasan tersebut dengan dalih: Pansus sudah telanjur membahas RUU Pemilu Legislatif (pengganti UU No 12/2003) dan RUU Pemilu Presiden (pengganti UU No 23/2003) secara terpisah sehingga tidak secara normatif tidak mungkin mengatur pemilu nasional dan pemilu daerah dalam dua undang-undang berbeda.

Penjelasan tersebut sepertinya masuk akal, tetapi sesungguhnya hanya retorika penolakan saja. Sebab, faktanya kedua RUU tersebut dibahas bersamaan sehingga jika memang menerima gagasan pemilu nasional dan pemilu daerah, perumusan pasal dan ayat bisa dirumuskan bersama meski diletakkan di dua undang-undang berbeda. Dengan dalih serupa juga disampaikan pasca-Pemilu 2009. Katanya, usulan format pemilu nasional dan pemilu daerah tidak bisa diakomodasi karena waktu itu pemerintah dan DPR sepakat hanya menyusun undang-undang pemilu legislatif (pengganti UU No 10/2008), sedangkan undang-undang pemilu presiden (UU No 42/2008) tidak diubah atau diganti.

Menjelang pelaksanaan pemilu legislatif disusul pemilu presiden pada Pemilu 2009, tepatnya pada 23 Januari 2014, keluarlah Putusan MK No 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu presiden yang terpisah dari pemilu legislatif adalah inkonstitusional, sehingga pada 2019 dan seterusnya pemilu legislatif dan pemilu presiden harus diselenggarakan secara serentak atau dikenal dengan pemilu lima kotak: memilih DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, serta presiden dan wakil presiden. Pasca-Pemilu 2014, organisasi-organisasi masyarakat sipil yang tergabung

dalam Sekretariat Kodifikasi Undang-undang Pemilu, mengusulkan penyelenggaraan pemilu nasional dan pemilu daerah dalam bentuk Naskah Akademis Rancangan Undang-undang tentang Pemilihan Umum.

Pengusulan dan advokasi Naskah Akademis RUU Pemilu tersendat karena organisasi-organisasi masyarakat sipil menggalang protes terhadap lahirnya UU No 22/2014 yang mengembalikan pemilihan kepala daerah kepada DPRD. Protes rakyat yang masif menyebabkan Presiden SBY membatalkan undang-undang tersebut melalui Perppu No 1/2014 yang kemudian disahkan melalui UU No 1/2015. Dua tahun menjelang penyelenggaraan pemilu serentak legislatif-presiden pada Pemilu 2019, pembuat undang-undang tidak melakukan kodifikasi undang-undang pemilu dengan baik. Dengan keterdesakan waktu, maka disahkan UU No 7/2017 yang sesungguhnya merupakan gabungan mentah-mentah dari UU No 42/2008, UU No UU No 15/2011, dan UU No 8/2012.

Pembentuk undang-undang tidak mau menyatukan undang-undang pilkada ke dalam undang-undang pemilu (UU No 7/2017) dengan alasan pilkada merupakan rezim otonomi daerah pengaturannya harus terpisah dari rezim pemilu. Sekali lagi usulan penyelenggaraan pemilu nasional dan pemilu daerah diabaikan. Pasca-Pemilu 2019 pemerintah dan DPR sempat mewacanakan penyusunan RUU Pemilu baru. Namun wacana tersebut tak terwujud sehingga UU No 7/2017 tetap menjadi basis penyelenggaraan pemilu serentak legislatif-presiden pada Pemilu 2024 dan UU No 1/2015 yang sudah diubah empat kali tetap menjadi dasar penyelenggaraan Pilkada 2024.

Paparan tersebut menunjukkan, sebetulnya tidak kurang usaha-usaha untuk meyakinkan pembentuk undang-undang agar menggunakan format pemilu nasional dan pemilu daerah dalam siklus pemilu lima tahunan. Namun usaha-usaha tersebut selalu mentok di hadapan pembentuk undang-undang

dengan berbagai dalih. Kini, pasca-Pemilu 2024 dan Pilkada 2024, banyak pihak mengeluhkan banyaknya kesemrawutan, kekacauan, dan pelanggaran penyelenggaraan pemilu dan pilkada sehingga semua pihak sepakat untuk melakukan perbaikan undang-undang pemilu.

Dua putusan MK, yakni Putusan No 55/PUU-XVII/2019 dan Putusan No 85/PUU-XX/2022 dengan tegas menyatakan bahwa pilkada adalah pemilu sehingga pengaturannya akan lebih mudah jika disatukan atau dikodifikasi dalam undang-undang pemilu. Bahkan UU No 59/2024 tentang RPJPN 2025-2045 menggariskan perlunya kodifikasi undang-undang pemilu yang menyatukan undang-undang pemilu dan undang-undang pilkada. Namun belum apa-apa Presiden menyatakan bahwa pilkada sebaiknya dikembalikan ke DPRD. Sejumlah anggota DPR tidak hanya mengamini, tetapi juga mewacanakan kembali penyelenggara pemilu legislatif dan pemilu presiden secara terpisah.

Pertanyaannya, mengapa anggota DPR dan pejabat eksekutif yang tidak lain adalah kaki tangan partai politik menolak format pemilu nasional dan pemilu daerah dengan berbagai dalih? Jawabannya sederhana dan saling terkait.

Pertama, format pemilu legislatif, di mana anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, 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 penyelenggara. 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 oleh pemilih. Ketiga, pemilu legislatif meringankan beban partai politik sebab beban kampanye cara-cara meyakinkan pemilih lainnya akan ditanggung

bareng-bareng antara calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Calon anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sebetulnya tidak keberatan jika melakukan kampanye sendiri.

Oleh karena itu partai politik tidak peduli dengan pemilu presiden dan atau pilkada mau ditaruh mana, yang penting bagi mereka pemilu anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota alias pemilu legislatif tetap jalan bersama. Mereka tidak malu ngotot mengusulkan agar menyelenggarakan pemilu legislatif terpisah sendiri dari pemilu presiden dan pilkada, meskipun menurut Putusan MK No 55/PUU-XVII/2019, penyelenggaraan pemilu DPR, DPD, dan presiden tidak boleh dipisahkan.

Kini, putusan di tangan MK, apakah tetap membiarkan format penyelenggaraan pemilu legislatif-presiden dan pilkada secara terpisah, yang sudah terbukti menghasilkan banyak dampak buruk: merusak otentisitas pelaksanaan paham kedaulatan rakyat, menciptakan pemerintahan tidak efektif, mendorong politik transaksional, membuat penyelenggara jadi korban, dan lain-lain yang datanya tersaji dengan baik sejak Pemilu 2004; atau menyelamatkan kedaulatan rakyat, meningkatkan kualitas demokrasi, meningkatkan efektivitas pemerintah pusat maupun daerah, membuat pelaksanaan pemilu menyenangkan, dan lain-lain yang dihasilkan oleh format pemilu nasional dan pemilu daerah.

Rakyat menunggu putusan MK yang dapat memurnikan kembali pelaksanaan paham kedaulatan rakyat. Rakyat menunggu putusan MK yang dapat mencegah dan mengurangi politik transaksional yang merugikan kepentingan rakyat. Rakyat menunggu kebajikan dan kebijakan para hakim konstitusi.