

Agenda Pemilu Serentak: Pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Lokal

Concurrent Elections: Separating the National and Local Elections

Prayudi

Peneliti Pusat Penelitian, Badan Keahlian Sekeretaryat Jenderal DPR RI

email: prayudi_pr@yahoo.com

Riwayat Artikel

Diterima: 18 Mei 2020
Direvisi: 15 Desember 2020
Disetujui: 5 Februari 2021

doi: 10.22212/jp.v12i1.1768

Abstract

The concurrent elections became one of the agendas in the preliminary revised draft of the General Elections Bill by the Indonesian House of Representatives following Decision of Constitutional Court Number: 55/PUU-XVII/2019. One of the agendas proposed in revised bill was the separation between the national and local elections. The article uses the theory of embedded democracy to further identify several factors that underlie the importance of separating national and local elections in the concurrent election agenda. The relevant factors that come into play include political patterns of power and public participation, political party dynamics, the foundation of government superstructure, national/local government relations, as well as the advantages and drawbacks of voters' personal sentiments. The substance of embedded democracy theory, as shown by the aforementioned factors, suggests that separation between national and local elections should be considered in the organization of the concurrent elections in Indonesia after the upcoming 2024 elections.

Keywords: Concurrent Election Agenda; National Election; Local Election; Presidential System; Regional Election Delay.

Abstrak

Agenda pemilu serentak menjadi salah satu muatan dari draft rancangan revisi UU Pemilu yang dilakukan oleh DPR setelah keluarnya Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019. Salah satu muatan agenda tadi adalah gagasan yang mencoba untuk memisahkan pemilu nasional dan pemilu lokal. Tulisan ini menggunakan teori demokrasi yang tertanam guna mengidentifikasi lebih lanjut beberapa faktor yang mendasari pentingnya pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal dalam agenda pemilu serentak. Beberapa faktor dimaksud yaitu pola politik kekuasaan dan partisipasi masyarakat, kehidupan partai politik, landasan suprastruktur pemerintahan, dan hubungan pusat-daerah, serta peluang dan tantangan sentimen pemilih itu sendiri. Substansi demokrasi tertanam teoritik sebagaimana ditunjukkan oleh faktor-faktor tersebut menunjukkan bahwa skema pemilu nasional dan pemilu lokal yang dipisah, kiranya penting dipertimbangkan bagi penyelenggaraan agenda pemilu serentak di Indonesia sesudah Pemilu 2024 mendatang.

Kata kunci: Agenda Pemilu Serentak; Pemilu Nasional; Pemilu Lokal; Sistem Presidensi; Penundaan Pilkada.

Pendahuluan

Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 55/PUU-XVII/2019 tampaknya semangat untuk memisahkan pemilu nasional dan lokal semakin kuat. Meskipun di tingkat fraksi-fraksi DPR cenderung terbelah sikap politiknya di saat RUU Pemilu masih diharmonisasi di tingkat Badan Legislasi (Baleg) DPR, gagasan pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal cenderung kuat bertahan.¹ Bahkan kuatnya adu pendapat dan kepentingan antar partai dalam skema pemilu serentak di draft RUU Pemilu juga berdampak pada tertundanya pengesahan Prolegnas 2021. Awal 2021 ditandai ketidakpastian pengesahan Prolegnas 2021, padahal pada 11 Februari 2021 DPR diagendakan memasuki masa reses.² Hitungan waktu dengan mempertimbangkan berbagai

1 Walaupun saat itu belum menjadi sikap resmi, wacana publik yang disampaikan fraksi-fraksi, perdebatan soal pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal telah berpengaruh pada tingkat kepastian pembahasan RUU Pemilu yang kali ini menjadi sejarah Indonesia sebagai hasil inisiatif DPR. Dua dari sembilan fraksi di DPR menolak revisi UU Pemilu, yaitu Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Amanat Nasional (PAN). Selanjutnya, Gerindra juga menyatakan UU No. 7 Tahun 2017 agar tetap dipertahankan. Adapun pemerintah menyuarakan agar revisi UU Pemilu belum tepat dilakukan sekarang. Konsekuensinya, pemerintah menilai pilkada tetap dilaksanakan sesuai jadwal berikutnya, yaitu di tahun 2024. Fraksi PDIP Perjuangan sebagai salah satu fraksi yang membuka kemungkinan bagi revisi UU Pemilu, dengan catatan bahwa keserentakan Pilkada 2024 sebagaimana tertuang di UU No. 10 Tahun 2016 tidak megalami perubahan. "Revisi UU tak Tepat", dalam *Republika*, 30 Januari 2021, 3. Bahkan, menurut Anggota KPU, Hasyim As'Yari, muncul pula pertanyaan dari perdebatan draft RUU Pemilu tadi, yaitu berhadapan dengan Pemilu 2024 dan Pilkada serentak 2024 jika tetap merujuk UU No. 7 Tahun 2017 dan UU No. 10 Tahun 206. Ini mengenai kategori pemilih di pemilu nasional dan pilkada. Kemudian soal siapa yang berhak mencalonkan di Pilkada, apakah partai politik peserta Pemilu 2019 atau partai politik peserta Pemilu 2024. Soal lain adalah ukuran pencalonan di pilkada, apakah perolehan kursi atau suara sah hasil pemilu 2019 atau justru mengacu pada Pemilu 2024. Jika ukuran pencalonan menggunakan hasil pemilu 2019, bagaimana dengan partai politik peserta pemilu 2024 yang memperoleh kursi? Lihat "Cari Titik Temu untuk Perbaikan Regulasi Jelang 2024", *Kompas*, 5 Februari 2021, 4.

2 "Tak Kunjung Disahkan, Legislasi Terhenti", *Kompas*, 4 Februari 2021, 2.

kemungkinan atau variabel yang dapat mempengaruhi pelaksanaan tahapannya, pilihan waktu tahun 2029 pemilu serentak keseluruhan menjadi alternatif tersendiri. Pertimbangan atas pemisahan dua domain pemilu tadi dalam agenda pemilu serentak menjadi hal penting guna menciptakan sistem politik yang demokratis secara matang. Upaya demikian menjadi catatan ketika refleksi atas pelaksanaan pemilu 2019 dan keinginan untuk menghasilkan sistem presidensial yang efektif dipertimbangan menjadi masukan dalam rangka formulasi pemilu serentak yang relatif tepat dengan kondisi yang berkembang dimasa mendatang.³ Di samping itu, korban yang berjatuh dari petugas penyelenggara di tingkat lapangan atas pengalaman pemilu serentak 2019 juga menjadi catatan agar tidak terulang terjadi saat menggelar pemilu 2024 mendatang.⁴ Pada titik ini, isu pemilu lokal dianggap penting untuk dipisah dari pemilu nasional, agar pemilu nasional di bulan April 2024 tidak dibarengkan dengan pemilihan kepala daerah (Pilkada), meskipun kurun waktunya adalah berbeda yaitu November 2024, irisan waktu tahapan dari pemilu dan pilkada dikhawatirkan tetap menjadi beban berat bagi penyelenggara. Tarik menarik kepentingan antara bertahan pada pelaksanaan Pilkada 2024 atau justru

3 Gagasan untuk skema pemilu nasional dan pemilu lokal dalam agenda pemilu serentak tetap menjadi penting substansinya bagi pemikiran ke arah penguatan sistem presidensial, meskipun pada kenyataannya partai-partai cenderung keberatan untuk diterapkan. Point keberatan mereka adalah dipisahkannya pemilu anggota DPRD dari skema pemilu nasional terkait pemilu presiden/wakil presiden, pemilu anggota DPR, dan pemilu anggota DPD. Disatu sisi, dugaan bagi beratnya beban biaya bagi para kandidat dan partai-partai yang mengusungnya tampaknya mendasari sikap keberatan mereka. Meskipun di sisi lain, keleluasaan pemilih guna mengevaluasi performance para kandidat legislator dan partai-partai yang menjadi induknya menjadi sisi penting pula atas dugaan keberatan itu. Kemungkinan di sisi yang kontradiktif ini diterjemahkan sebagai "sikap partai yang hanya mencari jalan mudahnya saja untuk meraih dukungan suara pemilih".

4 Tercatat bahwa saat Pemilu 2019 terdapat 894 petugas yang meninggal dunia dan 5.175 petugas yang mengalami sakit.

mengubahnya ke arah proses normalisasi bagi Pilkada serentak ditahun 2022 dan 2023 berkembang cukup tajam.

Percikan argumentasi politik keserentakan pemilu menjadi sekedar pertimbangan praktis menuju kekuasaan, antara tahun 2022 dan 2023 berhadapan pendukung tahun 2024. Pilkada DKI menjadi pusan dalam tarikan kepentingan RUU Pemilu tadi, saat panggung politik menjadi ajang persaingan antar kandidat Gubernur DKI mendatang, termasuk juga bagi Anies Baswedan sebagai petahana, manakala pilihan 2022 dan 2024 menjadi taruhannya. Tingginya taruhan politik ini karena diyakini panggung politik Pilkada DKI bisa membuka jalan bagi keuntungan figur muncul untuk bertarung pada tataran pemilu presiden (Pilpres) tahun 2024. Akibatnya, RUU Pemilu draft yang dihasilkan inisiatif DPR terbatas pada pemisahan Pilkada dari pemilu presiden/wakil presiden, dan pemilu legislatif pusat dan daerah. Secara ideologis, gagasan ke arah pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal bukan pekerjaan mudah diwujudkan, karena bisa dianggap bertentangan dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Skema pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal bisa ditafsirkan subjektif membawa aspirasi federalistik yang juga membawa ikutan peran menentukan bagi para cukong atau orang kuat lokal (*local strong man*) bagi kemenangan kandidat sebagaimana pada kasus pilkada tertentu. Ini juga belum menghitung kesesuaian kurun waktu skemanya bagi kematangan demokrasi termasuk saat menghadapi kondisi *force majeure*, sebagaimana ditahun 2020, saat kita berhadapan dengan tarik menarik keputusan berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) penundaan pemilihan kepala daerah (pilkada) di tengah situasi pandemik COVID-19. Di tengah tantangan demikian, maka penting pemetaan atas agenda pemilu serentak guna terhindar

dari jebakan ideologis patologi pemilu yang tidak sejalan dengan pembentukan demokrasi yang matang.

Rumusan Masalah

Keinginan atas pemilu serentak dalam rangkapenguatansistempresidensilmerupakan bagian dari proses menuju kelembagaan demokrasi yang semakin terkonsolidasi. Ini menjadi upaya menumbuhkan partisipasi masyarakat yang tidak saja sebatas pada penggunaan hak pilih dalam tahapan pemungutan suara pemilu, tetapi juga peran kritisnya terhadap kebijakan pemerintahan. Sebaliknya, dalam konteks pemilu serentak yang memisahkan skema pemilu nasional dan pemilu lokal, pemerintah dalam menjalankan kewenangannya semakin dituntut akuntabel bagi pemenuhan aspirasi masyarakat. Tulisan ini berusaha membahas beberapa substansi dari agenda pemilu serentak dalam konteks pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal. Apa saja kiranya faktor-faktor yang mendasarinya? Serta bagaimana tantangan yang harus dihadapi dalam agenda pemilu serentak semacam itu?

Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian yang digunakan dalam mengungkapkan substansi persoalan terkait agenda pemilu serentak dalam konteks pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal ini, adalah bersifat kualitatif. Melalui pendekatan teoritis demokrasi yang melekat dan faktor-faktor yang mendasari terjadi rezim pemilu yang bisa melahirkan demokrasi yang tidak sempurna atau cacat, maka penulis berusaha menggunakan dua point yang antara lain mendasari metodologi kualitatif, yaitu pola berfikir induktif (*empiris-rasional* atau *bottom up*) di satu sisi dan pembahasannya secara segregatif di sisi lain diharapkan bisa mendeskripsikan konteks waktu dan situasi

tertentu yang dihadapi.⁵ Melalui pemahaman substansi terhadap persoalan pemilu serentak yang memisahkan pemilu nasional dan pemilu lokal, maka data-data empiris terkait regulasi dan penyelenggaraan pemilu yang pernah dijalankan di lapangan, maka mudah dipahami konteks waktu dan situasinya. Konteks waktu dan situasi yang dihadapi dalam pemilu tadi tidak terlepas dari faktor-faktor yang mendasari pentingnya dipahami atas kondisi pemilu nasional dan pemilu lokal dari teori demokrasi yang digunakan.

Kerangka Pemikiran

Pentingnya pemisahan antara pemilu nasional dan pemilu lokal bisa dianalisis pada tataran demokrasi yang tertanam (*embedded democracy*). Konsep *embedded democracy* merupakan konsekuensi atas terjadinya perkembangan demokrasi yang cacat (*defective democracy*). Sebagai konsekuensi atas keterbatasan demokrasi elektoral, maka penting diperhatikan atas faktor-faktor yang menjadi muatan dari terjadinya demokrasi parsial sebagai awal bagi lahirnya demokrasi yang cacat. Rangkaian faktor-faktor yang menjadi muatan demokrasi tertanam adalah menyangkut: regim pemilu demokratis, hak-hak politik bagi partisipasi, hak-hak warga sipil, pertanggungjawaban horizontal, dan jaminan bagi kekuasaan efektif bagi pemerintahan yang berlandaskan perwakilan yang terpilih.⁶ Dalam konteks ini analisis terkait pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal dalam agenda pemilu serentak secara nasional bagi kasus yang dihadapi negara yang sedang berupaya membangun demokrasinya seperti halnya Indonesia, menjadi relevan untuk dilihat lebih lanjut. Alasan menggunakan

teori *embedded democracy* dalam analisis pemilu serentak dengan memisahkan pemilu nasional dan pemilu lokal, adalah berangkat dari faktor-faktor yang yang menjadi muatan dari demokrasi semacam itu.

Pola Politik Kekuasaan yang dianut dan Partisipasi Masyarakat

Pemilu bukan hanya menjadi instrumen bagi konversi suara menjadi kursi, tetapi lebih luas lagi maknanya karena juga dapat menentukan arah sistem pemerintahan yang dibangun dimasa depan. Sistem pemerintahan yang terbentuk melalui pemilu yang diselenggarakan adalah menjadi penentu kapasitas demokrasi yang menggerakkan sistem politik, termasuk mengelola partisipasi masyarakat. Pangkal tolak dalam membangun sistem pemilu yang demokratis adalah tidak lepas dari agenda amandemen konstitusi utamanya terkait dengan prinsip penegakan kedaulatan rakyat. Pola kekuasaan dan partisipasi masyarakat yang dijamin konstitusi bisa menghasilkan desain institusinya melalui pemilu yang diselenggarakan.⁷

Pemilu serentak di tingkat nasional terhadap pemilu presiden bisa dilakukan secara penuh dan parsial bersamaan waktunya terhadap pemilu anggota legislatif. Kasus beberapa negara di Amerika Latin, seperti halnya antara lain Brazil, Argentina, dan Chile, menunjukkan pemilu serentak memiliki pengaruh pada kapasitas untuk memerintah (*governability*). Pengaruh dari sistem pemilu terhadap pemerintahan demokratis dalam menjalankan kewenangan dan tugasnya adalah: pertama, legitimasi dari presiden petahana dibentuk oleh ruang lingkup kemenangan yang diraihinya, yang juga dipengaruhi oleh metode pemilu yang digunakan. Kedua, interaksi antara metode

5 Ismail Nurdin & Sri Hartati, *Metodologi Penelitian Sosial* (Surabaya: Penerbit Media Sahabat Cendekia, 2019), 78-79.

6 Wolfgang Merkel, "Embedded and Defective Democracies", *Journal of Democratization* Vol. 11, Juni 2004, 36.

7 Lihat lebih lanjut pendekatan institusi baru dalam David Marsh & Gary Stoker, *Teori dan Metode Dalam Ilmu Politik* (Bandung : Penerbit Nusa Media, 2012), 221-129.

yang digunakan dalam pemilu presiden dan legislatifnya berpengaruh pada tingkatan fragmentasi kepartaian yang diikutinya.⁸ Dalam konteks pemilu terhadap anggota legislatif dua kamar, sistem bikameral, maka keserentakan pemilu menjadi penting dalam rangka kemampuan pemerintahan demokratis menjalankan tugas dan kewenangannya. Pemilu serentak bisa dilakukan secara penuh atau bersifat parsial. Untuk kasus pemilu serentak yang dilakukan secara penuh adalah sebagaimana di kasus pemilu di Argentina ketika sebagian dari anggota legislatifnya dipilih di tengah masa jabatan kepresidenannya. Ini yang dikenal sebagai pemilu sela (*mid term elections*). Sedangkan pada pemilu serentak yang dijalankan secara parsial adalah kurun waktu masa jabatan presiden dan anggota legislatif tidak dilakukan secara bersamaan. Misalnya, sebagaimana di kasus Cile pemilu serentak hanya berkoinidensi satu sama lain pada setiap 12 tahun sekali, mengingat masa masa jabatan presidennya adalah 6 tahun, masa jabatan para anggota majelis rendahnya atau yang disebut istilah *Camara de Diputados (Deputies)* selama 4 tahun, dan para Senatonya di majelis tinggi selama 8 tahun, yang mereka sebagian dipilih setiap kurun waktu empat tahun).⁹ Pemilu serentak diyakini memiliki korelasi positif dengan kemampuan memerintah bagi pemerintahan yang dihasilkannya, dibandingkan pemilu yang memisahkan pemilu presiden dan pemilu anggota legislatifnya.

Bagi Indonesia sesudah reformasi sistem politik Mei tahun 1998, perubahan gagasan kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 sekaligus juga diiringi dengan perubahan terhadap cara rakyat memberikan mandat terhadap penyelenggara negara. Salah satu contohnya adalah Presiden sebagai penyelenggara salah

satu cabang kekuasaan negara yang awalnya dipilih oleh MPR, dilakukan perubahan. Pada UUD 1945 yang sudah diamandemen, Presiden dipilih langsung oleh rakyat, tidak lagi oleh MPR. Di samping itu, mandat yang diberikan rakyat kepada penyelenggara kekuasaan negara lainnya, seperti halnya DPR, DPD, hingga DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Keanggotaan lembaga-lembaga tadi semuanya dipilih melalui pemilu.¹⁰ Sebelum reformasi 1998, diwarnai oleh keberadaan Fraksi TNI/Polri atau yang awalnya bernama Fraksi ABRI tidak dipilih oleh rakyat melalui pemilu, tetapi melalui mekanisme pengangkatan.

Pemilu mendorong karakteristik pemerintahan Indonesia semakin kuat mengarah pada diadopsinya sistem presidensil. Beberapa karakteristik sistem presidensil tersebut, memiliki ciri utama yaitu pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif, di mana keduanya tidak dapat saling menjatuhkan atau membubarkan, dan keduanya memiliki kewenangan yang kuat. Dalam perkembangannya, problematika sistem presidensil lebih banyak ditandai dengan masalah dasar yaitu hubungan kekuasaan antara presiden dengan lembaga legislatif. Keduanya sama-sama mendapat langsung dari rakyat, sehingga dapat menyulut ketegangan antara Presiden dan Legislatif.¹¹ Pemisahan skema pemilu nasional dan lokal tetap berada dalam koridor pemerintahan pusat dan daerah yang dihasilkan sebagai bersifat konstruktif, bukan saling berkonflik atau kontraproduktif. Bahkan, pemilu lokal yang dijalankan terhadap eksekutif dan legislatif pemerintahan setempat, menempatkan partisipasi rakyat sebagai penentu kebijakan. Ini sejalan dengan

8 J. Mark Payne, et.al., *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America* (Washington DC: John Hopkins University Press, 2002), 66.

9 J. Mark Payne et.al., *Democracies in Development*, 67.

10 Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, 4-5.

11 Andi Zastrawati Achmad, *Politik Partai Dalam Koalisi (Studi Kasus Pembahasan UU APBN Perubahan Tahun Anggaran 2012 dan Tahun 2013 Terkait Dengan Rencana Kenaikan BBM Bersubsidi)*, Ringkasan Disertasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Pasca Sarjana Ilmu Politik, Departemen Ilmu Politik, Depok, 2015, 27-28.

aspirasi desentralisasi bagi pembangunan dan sekaligus menjamin keadilan sosial.¹²

Untuk negara transisi demokrasi, terutama yang sedang bergerak dari situasi konflik yang mendalam, biasanya lebih memerlukan keterikatan semua pihak dan ambang batas perwakilan (*representatives of threshold*) rendah bagi partai-partai yang bersaing agar dapat menyuarakan aspirasinya dibandingkan di negara demokrasi yang relatif mapan atau stabil.¹³ G. Bingham Powell mengajukan alternatif ideal dalam rangka mendorong sistem pemilu guna mendorong kapasitas pemerintahan (*governability*). Ini disebutnya sebagai sistem pemilu mayoritas atau proporsional terkait demokrasi. Penting memisahkan pemahaman sistem perwakilan proporsional dengan istilah demokrasi proporsional. Ini berbeda dengan studi sebelumnya sebagaimana pernah dilakukan Arend Lipjhart yang sekedar membedakan antara sistem pemilu proporsional yang mendorong lahirnya model parlementer ala *West Minister* yang berlandaskan pada demokrasi konsensus berhadapan dengan sistem mayoritas yang menekankan pentingnya pemusatan kekuasaan untuk kapasitas pemerintahan. Ini berbeda dengan demokrasi

konsensus yang menekankan pentingnya pembagian kekuasaan di antara para aktor yang terlibat guna memaksimalkan pembahasan kebijakan dan mencapai kompromi.¹⁴ Dari titik dikotomi demikian, pemilu serentak bisa menjadi jalan keluar dari ketidaklangsungan peran dari sistem pemilu terhadap kapasitas pemerintahan.

Pemilu serentak dengan skema pemilu nasional dan pemilu lokal dapat mendorong terbentuknya pemerintahan efektif. Sorotan ini misalnya dilakukan terhadap pilkada yang pada dasarnya menjadi tindak lanjut dari kebebasan individu dan berlanjut pada kesamaan di antar pihak dalam menggunakan hak politiknya. Pemilu serentak dengan pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal dapat menjadi sarana persiapan yang kondusif bagi setiap tingkatan masyarakat menggunakan hak pilihnya yaitu berjenjang dari pemilu legislatif lokal kabupaten/kota, pemilu bupati/wakil bupati dan pemilu walikota/wakil walikota, ke pemilu legislatif anggota DPRD provinsi dan pemilu gubernur/wakil gubernur, sampai kemudian pada pemilu anggota DPR/DPD dan pemilu presiden/wapres. Sehingga pemilu serentak skema demikian akan positif bagi bukan saja proses vertika kelembagaan di tingkat nasional, tetapi juga pendalaman lebih lanjut atas substansi demokrasi lokal itu sendiri.¹⁵ Beberapa pilkada tertentu sudah menjadi *test case* bagi munculnya pemimpin yang beranjak dari hasil kontestasi pemilu lokal dan menjadi pengalaman bagi transformasi demokrasi yang lebih mapan di tingkat nasional.¹⁶

12 Rajni Kothari, "Issues in Decentralized Governance", dalam S.N. Jha & P.C. Mathur, *Decentralization and Local Politics*, Sage Publication, New Delhi, 1999, h. 48. Dalam konteks skema pemilu nasional dan pemilu lokal untuk agenda pemilu serentak harus mampu dijalankan oleh penyelenggaranya yang netral dan profesional. Misalnya, KPU tidak boleh mudah dipengaruhi atau apalagi kalau sampai diintervensi oleh pihak-pihak lain. Di samping itu, pihak penyelenggaranya harus konsisten menjalankan peraturan perundang-undangan. KPU adalah lembaga penyelenggara yang bersifat nasional, tetap dan mandiri dalam melaksanakan tugas pemilu. KPU bersifat hirarkis karena memiliki struktur dari KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota. Hirarki berarti lembaga dibawah bertanggungjawab dan tidak boleh bertentangan dengan lembaga yang ada di atasnya. Sedangkan, lembaga di atasnya mensupervisi lembaga yang ada di bawahnya. Lihat Nur Hidayat Sardini (editor), *Mengeluarkan Pemilu Dari Lorong Gelap: Mengenang Husni Kamil Manik 1975-2016*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2017, 501-502.

13 Ace Project, "Sistem Pemilu", (tanpa tahun penerbitan), 16.

14 Pippa Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), 66-67.

15 Joel S. Migdal (1988), kutipan substansinya dari MB. Zubakhrum Tjenreng, *Pilkada Serentak: Penguatan Demokrasi di Indonesia* (Depok: Pustaka Kemang, 2016), 42-43.

16 Saldi Isra mencatat, Gubernur DKI Jakarta, Joko Widodo, bukan nama pertama yang awalnya dideklarasikan sebagai (bakal) calon presiden. Artinya, PDI Perjuangan bukanlah partai pertama yang mengumumkan calon presiden guna ikut bertarung

Pentingnya substansi pemilu terhadap aspirasi rakyat, sejalan dengan pentingnya partisipasi masyarakat dalam kebijakan pemerintahan. Ini sebagai konsekuensi atas keberadaan aspirasi rakyat itu sendiri sebagai perimbangan terhadap kuatnya oligarki kepentingan elit. John Dewey (1927) menyatakan, masyarakat demokrasi tergantung pada konsensus sosial dengan pada perkembangan manusia yang didasarkan pada kebebasan, persamaan, dan partisipasi politik. Partisipasi merupakan hal yang vital bagi pemilihan kebijakan, karena konsensus atau mayoritas itu sendiri merupakan landasan yang perlu bagi keputusan sosial dan tindakan partisipasi serta bahkan bagi pengembangan diri. Meskipun kebebasan tidak sepihak egosentrik yang sekedar “kebebasan bertindak”, tetapi lebih pada “kebebasan berfikir” yang merangsang keharmonisan sosial dan bahkan apa yang disebut sebagai kepentingan bersama.¹⁷ Pola kekuasaan yang tidak dikuasai oleh oligarki elit dan peran partisipasi masyarakat yang ditumbuhkan adalah substansi agenda pemilu serentak dengan pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal. Masyarakat diharapkan tidak terlampaui dikuasai oleh politik parokial dalam isu-isu pemilu lokal dan sebaliknya isu pemilu nasional, utamanya pilpres yang biasanya menarik perhatian publik, tidak sampai terlampaui dominan atau bahkan kalau sampai menenggelamkan isu-isu lokal.

dalam pemilu presiden dan wakil presiden (pilpres) tahun 2014. Jauh hari sebelumnya Partai Hanura dan Partai Keadilan Sejahtera PKS telah mengumumkan bakal calonnya. Bahkan, jika dilihat dari keterpenuhan ketentuan Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945, Partai Hanura telah mengumumkan berikut calon wakil presiden (Wapres). Hal lain dari perkembangan ini, menurutnya bahwa sekalipun kepala daerah dan wakil kepala daerah yang menjadi calon presiden hanya diisyaratkan mengajukan surat izin kepada presiden, bukan mendapatkan izin dari presiden, namun mereka yang dicalonkan harus mampu membangun etika penyelenggaraan pemerintahan. Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Themis Publishing, Jakarta, 2017, 131.

17 S.P Varma, *Teori Politik Modern* (Jakarta: Rajawali Press, 1987), 219-221.

Substansi Kepartaian

Dibandingkan pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal, partai dinilai sebetulnya lebih memilih format pemilu legislatif disusul oleh pemilu presiden, sebagaimana dipraktekkan ditahun 2004 dan 2009. Sebelum rancangan ketentuan pemilu presiden/wakil presiden, pemilu anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten/kota, di RUU Pemilu inisiatif DPR, tegas memisahkan dengan pilkada gubernur dan pilkada Bupati/walikota, wacana terkait pemisahan pemilu presiden/wakil presiden dan pemilu anggota legislatif dengan pilkada sebagai bagian rezim pemerintahan daerah cenderung dianggap berdiri sendiri. Didik Supriyanto mengatakan, sayangnya pilihan demikian bisa tidak konstitusional kalau dilihat dari Putusan MK No. 55/PUU-XVII/2019. Seorang petinggi partai menyatakan pemilu nasional dan pemilu daerah atau yang diistilahkan dalam tulisan ini, pemilu lokal, dapat mengancam integrasi nasional, tetapi tidak jelas di mana dan bagaimana ancaman itu datang. Demikian seterusnya, tetapi yang jelas ada dua penjelasan mengapa partai politik menolak format pemilu nasional dan pemilu lokal. Pertama, pemilu legislatif telah memanjakan partai politik karena dalam kurun waktu lima tahun, mereka hanya sekali mengikuti pemilu. Memang ada pilpres, gubernur, bupati/walikota, tetapi dalam tiga jenis pemilu itu, pekerjaan partai berakhir pada tahap pencalonan. Selanjutnya, calon dan tim sukses yang bergerak menggalang suara. Kedua, partai menyadari pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal dapat menjadi daya kontrol pemilih yang efektif. Mereka mengetahui bahwa ketika pemilih tidak puas dengan kinerja pemerintahan hasil pemilu nasional (presiden dan pendukung), pemilih dapat menjatuhkan hukuman pada saat pemilu lokal, atau sebaliknya, dengan cara tidak memilih calon dan partai pengusung.

Partai tidak mau menerima situasi demikian.¹⁸

Kepartaian yang pragmatis memang bisa dituntut kerja keras dan biaya ekstra untuk dikeluarkan dalam memenuhi tuntutan pemilu serentak yang memisahkan pemilu nasional dan pemilu lokal. Pembinaan tata kelola partai dan organisasi yang menggerakannya harus dilaksanakan. Kalaupun dilaksanakan bertahap maka perlu perencanaan yang sangat matang di tingkat regulasi UU Pemilu sebagai bagian Desain Sistem Politik Nasional. Ini menjadi tanda bagi dihilangkannya biaya politik transaksional gelap dalam pemilu dan penguatan pengawasan serta penanganan tegas hukuman bagi pelanggarnya. Langkah demikian harus dimulai dengan reformasi kepartaian yang tidak lagi terpaku pada pendanaan secara terbatas dikalangan kekuatan oligarki, tetapi harus benar-benar pada urunan wajib bagi setiap anggota yang dimobilisasi secara berjenjang. Sehingga partai benar-benar menjadi organisasi politik modern yang bukan sekedar bertumpu pada kekuatan elit tertentu. Di samping itu, perlu diupayakan peningkatan bantuan pemerintah untuk partai yang meraih kursi di DPR dan DPRD secara proporsional. Untuk itu, tidak salah kiranya bilamana diupayakan kembali usulan Rp 5000 atau bahkan kalau perlu Rp 10.000 per suara pemilu, bisa direalisasikan dalam jangka waktu paling lama sebelum Pemilu 2024 diselenggarakan.

Substansi Hubungan Pusat-Daerah

Terkait pilkada penyatuan dalam sub sistem pemilu perlu mempertimbangkan kepentingan otonomi daerah yang tetap dipertahankan di tengah penguatan sistem presidensial. Ini utamanya agar sistem presidensial mampu mengelola interaksi politik dan pengambilan kebijakan pemerintahan. Substansi hubungan pusat-daerah bukan

saja berdimensi di pemerintahan, tetapi juga di sosial kemasyarakatan. Melalui skema pemilu nasional dan pemilu lokal yang dipisah dalam agenda pemilu serentak, maka keberadaan isu-isu lokal tetap terjaga dan tidak ditelan oleh isu-isu nasional yang diperhatikan oleh pemilih. Skema pemilu tersebut perlu dijaga kesinambungan kurun waktu penyelenggaraannya berhadapan dengan kemungkinan faktor *force majeure* yang sewaktu-waktu bisa berpengaruh pada tahapan pelaksanaannya.

Kasus pandemi Covid-19 di kurun Maret 2020 misalnya, bisa menjadi pelajaran, ketika kemungkinan penundaan tahapan bisa menimpa agenda pilkada serentak. Presiden Joko Widodo sudah resmi menerbitkan Perppu Nomor 2 Tahun 2020. Melalui Perppu tersebut, pemerintah memutuskan pemungutan suara Pilkada 2020 digeser ke Desember 2020. Sebagaimana tertera di pasal 201 A ayat 2 Perppu tersebut, pemungutan suara Pilkada 2020 digeser ke Desember 2020. Pemungutan suara awalnya akan diselenggarakan pada September 2020, namun situasi pandemik virus Corona (Covid-19) membuat pelaksanaannya harus ditunda. Selanjutnya, Perppu ini juga mengatur bahwa jika pemungutan suara tidak dapat dilaksanakan pada Desember 2020, maka pelaksanaannya dijadwalkan kembali setelah bencana non alam Covid 19 berakhir. Ini tertuang dalam Pasal 201 ayat (3) Perppu No. 2 Tahun 2020 yang menyatakan: "Dalam hal pemungutan suara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak dapat dilaksanakan, pemungutan suara ditunda dan dijadwalkan kembali segera setelah bencana non alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir melalui mekanisme sebagaimana dimaksud dalam Pasal 122 A". Adapun mekanismenya diatur dalam pasal 122 A yang berbunyi:

18 Didik Supriyanto, "Zona Nyaman Partai Politik", *Kompas*, 23 Maret 2020, 7.

- (1) Pemilihan serentak lanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 120 dilaksanakan setelah penetapan penundaan tahapan pelaksanaan Pemilihan serentak dengan Keputusan KPU diterbitkan;
- (2) Penetapan penundaan tahapan pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan atas persetujuan bersama antara KPU, Pemerintah, dan Dewan Perwakilan Rakyat;
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan waktu pelaksanaan Pemilihan serentak lanjutan diatur dalam Peraturan KPU.

Mekanisme penundaan pilkada memang tidak tercantum dalam UU No. 10 Tahun 2016. Dalam aturan itu hanya terdapat opsi pilkada lanjutan atau susulan jika daerah penyelenggara mengalami bencana alam, kerusuhan, gangguan keamanan, dan gangguan lain. Pada pemilihan gubernur, penetapan pilkada lanjutan atau susulan dapat dilakukan jika 40 persen jumlah kabupaten/kota atau 50 persen pemilih dari jumlah pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih. Penetapan dilakukan oleh menteri dalam negeri setelah menerima usulan dari KPU provinsi. Sementara pada tingkat kabupaten/kota, penetapan pemilihan lanjutan atau susulan dapat dilakukan oleh gubernur berdasarkan usul dari KPU tingkat kabupaten/kota. Keputusan ini dapat diambil jika 40 persen jumlah kecamatan atau 50 persen pemilih dari jumlah pemilih terdaftar tidak dapat menggunakan haknya untuk memilih.

Melihat sejarah penyelenggaraan pilkada, penundaan pilkada pernah dilakukan beberapa kali pada sejumlah wilayah. Tahun 2005, misalnya, pilkada gagal dilaksanakan pada 11 kabupaten dan 3 kota di Aceh. Saat itu, Aceh tengah fokus pada proses penanggulangan bencana gempa dan tsunami yang melanda pada Desember 2004. Kondisi

serupa juga dialami oleh Kabupaten Nias Selatan. Akibat gempa magnitudo 8.7 pada Maret 2005, tahapan pilkada tidak dapat dilakukan. Pemerintah kala itu segera menerbitkan aturan khusus yang mengatur penundaan pemilihan kepala daerah.¹⁹

Saat melakukan penundaan pilkada sejak awal agar dipikirkan implikasinya terhadap pemerintahan lokal, yaitu banyaknya daerah yang kepala daerah yang mulai berakhir masa jabatannya. Pada akhir masa jabatan kepala daerah setingkat gubernur untuk akhir masa jabatan 2021, yang secara keseluruhan sebanyak 9 orang (Februari sebanyak 7 orang, Mei sebanyak 1 orang, juni sebanyak 1 orang). Sedangkan untuk tingkatan bupati yang berakhir masa jabatannya ditahun 2021 adalah berjumlah 224 orang; adapun untuk setingkat walikota keseluruhannya berjumlah ditahun 2021 berjumlah 37 orang.²⁰ Dalam draft RUU Pemilu yang pernah disusun oleh Badan Keahlian Setjen DPR RI yaitu saat draft per tanggal 13 April 2020, sempat diatur pemilu lokal terkait pengisian jabatan dimasa transisi oleh Penjabat. Ini melalui ketentuan guna mengisi kekosongan kepala daerah dan wakil kepala daerah hasil pilkada serentak 2015 diisi oleh Penjabat hingga terpilih definitif hasil tahun 2022. Mekanime pengisian oleh Penjabat sama seperti yang berlaku saat ini

¹⁹ "Menjaga Kualitas Pilkada di Tengah Pandemi", Kompas, 30 Maret 2020, 3.

²⁰ "Antisipasi Kekosongan Kepala Daerah", dalam Kompas, 1 April 2020, h. 2. Walaupun sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota, penjabat kepala daerah tidak kalah kuat kewenangannya dibandingkan kepala daerah definitif. Dalam aturan ini, para pengganti kepala daerah sementara bisa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), menetapkan kebijakan, serta mengangkat atau memberhentikan penjabat sesuai peraturan perundang-undangan. Posisi penjabat kepala daerah adalah diangkat oleh Presiden melalui pengambilan sumpah jabatannya oleh Mendagri untuk gubernur/wakil gubernur dan melalui gubernur terhadap para penjabat walikota/wakil walikota, dan bupati/wakil bupati.

Tabel 1: Pilkada Serentak 2020 di 32 Provinsi

No.	Provinsi	Pemilihan Gubernur	Pemilihan Walikota/ Bupati	Jumlah Total
1.	Nangroe Aceh Darussalam	0	0	0
2.	Sumatera Utara	0	23	23
3.	Sumatera Barat	1	13	14
4.	Riau	0	9	9
5.	Sumatera Selatan	0	7	7
6.	Bengkulu	1	8	9
7.	Jambi	1	5	6
8.	Lampung	0	8	8
9.	Kepulauan Bangka Belitung	0	4	4
10.	Kepulauan Riau	1	6	7
11.	DKI Jakarta	0	0	0
12.	Banten	0	4	4
13.	Jawa Barat	0	8	8
14.	Jawa Tengah	0	21	21
15.	D.I Yogyakarta	0	3	3
16.	Jawa Timur	0	19	19
17.	Bali	0	6	6
18.	Nusa Tenggara Barat	0	7	7
19.	Nusa Tenggara Timur	0	9	9
20.	Kalimantan Barat	0	7	7
21.	Kalimantan Selatan	1	7	8
22.	Kalimantan Tengah	1	1	2
23.	Kalimantan Timur	0	9	9
24.	Kalimantan Utara	1	4	5
25.	Sulawesi Utara	1	7	8
26.	Gorontalo	0	3	3
27.	Sulawesi Tengah	1	8	9
28.	Sulawesi Barat	0	4	4
29.	Sulawesi Selatan	0	12	12
30.	Sulawesi Tenggara	0	7	7
31.	Maluku	0	4	4
32.	Papua	0	11	11
33.	Papua Barat	0	9	9
Jumlah Total		9	261	270

Sumber: "Tetap Nekat Pilkada di Tengah Merebaknya Wabah Corona?", *Republika*, 20 April 2020.

dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016. Pilkada ditahun 2020 sebagai akibat pandemi Covid 19. Pola pengisian jabatan tersebut

diimbangi oleh kompensasi pemotongan masa jabatan bagi petahana sebagaimana tertera dalam draft rancangan Pasal 718 nya: “Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang tidak sampai satu periode akibat ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberi kompensasi uang sebesar gaji pokok dikalikan jumlah bulan yang tersisa serta mendapatkan hak pensiun untuk satu periode. Kompensasi pemotongan jabatan ini untuk Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah hasil Pilkada serentak 2018 yang seharusnya menjabat sampai tahun 2023, namun karena adanya pemilu lokal maka dipotong 1 tahun masa jabatannya. Ini sebagaimana telah diatur sebelumnya dalam Pasal 202 UU No. 8 Tahun 2012.²¹ Pemotongan masa jabatan kepala daerah dengan kompensasi uang sebesar gaji pokok bagi petahana tetap rasional, meskipun ini dikritik sebagai belum menjawab ketidakpuasan terkait hilangnya status sosial dari jabatan kepala daerah tadi.

Landasannya di Suprastruktur Politik

Keleluasaan pemerintah dalam negosiasi kebijakan di parlemen harus menjadi pertimbangan penting bagi desain pemilu serentak secara nasional dan daerah, agar tidak terjadi pelemahan atas *check balances* antar suprastruktur politik baik di pusat maupun di daerah, khususnya eksekutif terhadap parlemen. Penataan skema pemilu serentak yang dianut tidak boleh berada dua titik ekstrim, yaitu pada satu titik yang terlampaui dominan eksekutif yang *abuse of power*, tetapi di titik lain juga gagal menempatkan sistem presidensial yang efektif dan efisien. Melalui skema pemilu serentak yang mampu

memperkuat sistem presidensial demikian, maka diharapkan partisipasi publik terhadap proses pengambilan kebijakan tetap dijaga dan tidak terjebak pada negosiasi terbatas dikalangan oligarki elit. Ini menjadi catatan mengingat struktur dan proses pengambilan kebijakan pemerintahan saat ini kondusif bagi eksekutif untuk memperoleh kompromi dengan pihak parlemen.

Skema pemilu serentak melalui pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal, perlu belajar dari pengalaman pemilu presiden yang sudah diterapkan sejak tahun 2004 hingga 2019 lalu. Sistem Pilpres secara langsung memberikan legitimasi yang sangat kuat bagi presiden terpilih karena dipilih langsung oleh rakyat. Apabila pemilu untuk memilih anggota parlemen lebih diwarnai oleh menonjolnya kontestasi antar partai politik, sementara kalau pemilu pilpres nuansanya lebih mencerminkan kehendak rakyat. Oleh sebab itu, mekanisme dan tata caranya pun bukan untuk memilih partai politik yang mengusungnya, tetapi langsung memilih orangnya, sehingga partai politik hanya sebagai kendaraan saja untuk berfungsinya mesin pemilu pilpres secara langsung.²² Meskipun sejak pemilu 2014 dan 2019 yang menerapkan sistem pemilu legislatif berdasarkan perolehan suara terbanyak, substansi atas pilihan rakyat yang berbeda fenomena politik pilihan pemilih demikian masih tetap kuat determinasi politik kontestasi politiknya. Konstruksi pilihan rakyat dan preferensi gabungan partai pendukung baik saat masih calon pasangan kandidat maupun ketika sudah menjadi pasangan definitif pilpres lebih didekatkan aspirasinya melalui skema pemilu nasional dan pemilu lokal. Ini karena hasil pilkada menjadi ajang uji kemampuan bagi setiap kepala daerah atau wakil kepala daerah terpilihnya secara berjenjang mulai

21 Draft 13 April 2020 RUU Pemilu sebagai bahan penyusunan draft yang akan diajukan ke Komisi II DPR RI sebagai draft RUU Usul Inisiatif DPR RI, sebagaimana dimuat dalam Resume Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, Badan Keahlian Setjen DPR RI, Jakarta, 2020, 24.

22 Sri Nuryanti, “Skema Presidensial dan Efektivitas Presidensialisme”, dalam Lucky Sandra Amalia, *Evaluasi Pemilihan Presiden Langsung di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Pelajar, 2016), 227.

kabupaten/kota, provinsi hingga tingkat pusat, berpeluang mencalonkan diri.

Penataan penyelenggaraan pemilu serentak penting dalam kurun waktunya, yang dalam pemilu nasional adalah di tahun 2029 dan untuk pemilu lokal adalah ditahun 2027. Dalam draft RUU Pemilu di Pasal 731 ayat 2 dan 3 dimuat ketentuan bahwa Pilkada dilaksanakan pada 2022 dan 2023. Kemudian, di Pasal 734 disebutkan: “(1) Pemilu Daerah pertama diselenggarakan pada tahun 2027, dan untuk selanjutnya diselenggarakan setiap lima tahun sekali; (2) Pemilu Nasional pertama diselenggarakan pada tahun 2029, dan untuk selanjutnya diselenggarakan setiap lima tahun sekali.” Sehingga, secara keseluruhan pemilu nasional dan pemilu lokal bertemu pada titik waktu tahun 2029 adalah pemilu serentak secara nasional. Untuk menghindari terjadinya beban penyelenggaraan yang berlebihan atas agenda pemilu serentak demikian, maka sesuai Putusan MK Nomor 55/PUU/2019, alternatif keempat terkait jeda waktu antara pemilu nasional dan pemilu lokal provinsi, serta 3 bulan sesudahnya pemilu lokal/kabupaten/kota bisa menjadi pilihan. Disatu sisi, ini sekaligus menghindarkan berhimpitannya jadwal antar pemilu yang juga bisa membingungkan pemilih setempat. Meskipun diakui di sisi lain, model keserentakan pemilu tadi membawa konsekuensi anggaran penyelenggaraannya yang tidak ringan bagi beban keuangan negara. Ketegasan draft RUU Pemilu yang diusulkan inisiatif DPR terkait sumber anggaran penyelenggaraan pilkada yang berasal dari APBN atau bukan dari APBD sebagaimana ketentuan UU Pilkada selama ini, menegaskan konsekuensi anggaran tadi bagi negara.

Berdasarkan konstruksi jadwal di atas, maka pemilu lokal pertama diselenggarakan pada tahun 2027 dan selanjutnya diselenggarakan setiap lima tahun sekali, yaitu pemilu anggota DPRD provinsi, pemilu anggota DPRD

kabupaten/kota dan pilkada gubernur/wakil gubernur, pilkada bupati/wakil bupati dan pilkada walikota/wakil walikota secara bersamaan. Pemilu nasional pertama diselenggarakan pada tahun 2029 dan selanjutnya diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Pemilu lokal pertama diselenggarakan pada tahun 2027 dan selanjutnya diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Pemilu nasional pertama diselenggarakan pada tahun 2029 dan selanjutnya diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR dan Anggota DPD hasil Pemilu pada tahun 2024 berakhir sampai terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, dan Anggota DPD hasil pemilu nasional secara serentak pada tahun 2029.

Berikutnya, para kepala daerah dan wakilnya hasil pilkada 2020 berakhir masa jabatannya pada tahun 2025. Para kepala daerah dan wakilnya tersebut digantikan oleh penjabat untuk sementara sampai terpilihnya paslon pemenang hasil pilkada serentak pada tahun 2027. Terkait masa jabatan para kepala daerah hasil pilkada pada tahun 2022, adalah berakhir sampai terpilihnya paslon hasil pemilu lokal secara serentak pada tahun 2027. Sedangkan para kepala daerah dan wakilnya hasil pilkada tahun 2023 masa jabatannya berakhir sampai paslon terpilih bagian dari hasil skema pemilu lokal hasil pilkada 2027. Pada titik ini pemilu lokal bagi anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota hasil pemilu serentak pada tahun 2024. Tetapi di sini bisa berlaku pemotongan masa jabatannya, karena masa jabatan mereka berakhir ketika dilakukan pemilu anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota secara serentak pada tahun 2027. Para kepala daerah dan wakilnya beserta para anggota DPRD provinsi dan anggota DPRD kabupaten, masa jabatannya berakhir sampai terpilihnya paslon pilkada dan para anggota DPRD hasil Pemilu Lokal pada tahun 2032

dan selanjutnya diselenggarakan setiap lima tahun sekali.

Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR dan Anggota DPD hasil skema pemilu nasional secara serentak pada tahun pada tahun 2029, masa jabatannya berakhir sampai terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden, Anggota DPR, dan Anggota DPD hasil Pemilu Nasional secara serentak pada tahun 2034 dan selanjutnya diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Bagi para kepala daerah dan wakilnya yang terpilih dari hasil pilkada yang tidak sampai satu periode akibat ketentuan ini diberi kompensasi uang sebesar gaji pokok dikalikan jumlah bulan yang tersisa serta mendapatkan hak pensiun untuk satu periode. Sedangkan bagi para anggota DPRD yang tidak sampai satu periode akibat ketentuan percepatan jadwal pemilu lokal serentak, diberi kompensasi uang sebesar gaji pokok dikalikan jumlah bulan yang tersisa serta mendapatkan hak pensiun untuk satu periode. Sebagaimana sudah disebutkan di awal tulisan, untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, diangkat pejabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Demikian halnya pula bagi para bupati/walikota dan wakilnya, untuk mengisi kekosongan jabatannya, diangkat pejabat bupati/walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Peraturan KPU perlu mengatur lebih lanjut ketentuan masa peralihan masa jabatan dan pelantikan pejabat kepala daerah terkait. Ini sekaligus menjadi bagian dari tugas dan kewajiban KPU dalam rangka penyelenggaraan agenda pemilu serentak yang memisahkan skema pemilu nasional dan pemilu lokal. Dengan ketentuan demikian tidak sampai menimbulkan kekosongan

jabatan di pemegang kendali pemerintahan di daerah dan program-program pembangunan setempat tetap dapat berjalan sebagaimana biasa. Bahkan, penanganan atas kemungkinan terjadinya sesuatu yang tak terduga atau *force majeure*, seperti halnya kasus meluasnya wabah covid di tahun 2020, misalnya, tetap memungkinkan kepala daerah atau pejabat penggantinya tidak terhambat untuk menjalankan tugas dan kewenangannya. Para pejabat demikian terhadap posisi kelangsungan pemerintahan menjadi penting, karena mereka tetap berdasarkan landasan pelantikan dibandingkan sekedar pelaksana tugas yang tidak memiliki kewenangan eksekusi kebijakan, termasuk dalam hal anggaran setempat.

Melalui transisi penyelenggaraan pemilu nasional serentak di tahun 2027 dan pemilu lokal ditahun 2029, maka diharapkan sistem presidensial bisa semakin diperkuat. Ini dengan mengingat bahwa posisi otonomi di tingkat kabupaten/kota menjadi landasan demokrasi di tingkat lokal yang bisa mendekatkan pemerintahan dengan kebutuhan masyarakat setempat. Sehingga, pilkada walikota/wakil walikota dan pilkada bupati/wakil bupati dengan keberadaan pemilu lokal anggota DPRD kabupaten/kota yang bisa kondusif bagi kerja pemerintahan daerah. Hubungan eksekutif-legislatif lokal berjalan secara *check and balances*, tanpa terjebak pada kondisi *zero sum game* yang mengambat realisasi program-program pembangunan daerah. Sebaliknya, posisi gubernur yang merepresentasikan demokrasi lokal sebagai hasil pilkada langsung oleh rakyat setempat, tidak terlepas dari keberadaan provinsi yang berfungsi kepanjangan tangan pusat. Itu sebabnya, pemilu lokal yang dijalankan terhadap provinsi melalui paslon gubernur/wakil gubernur terpilih akan berbeda dengan paslon bupati/wakil bupati dan paslon walikota/wakil walikota terpilih. Perbedaan ini tetap disadari

sebagai konsekuensi gubernur dan wakilnya yang menjalankan peran sebagai wakil pusat di daerah dibandingkan sekedar kepala daerah dan wakil kepala daerah otonom. Untuk itu kesesuaian dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bisa dipertahankan ketika diberlakukan agenda pemilu serentak melalui pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal di UU revisi UU Pemilu dan UU pilkada.

Tantangan dan Peluang: Isu Politik Identitas

Penentangan terhadap pemilu lokal juga ditandai dengan tantangan kekhawatiran meluasnya isu politik identitas. Kekhawatiran demikian bukan hanya pada konteks dimensinya dalam pilkada tetapi juga bisa menerpa pada saat pemilu anggota DPRD, bilamana antara pilkada digabung tersendiri bersama Pileg anggota DPRD. Perlu ketegasan sanksi atas penggunaan kampanye hitam (*black campaign*) dalam regulasi di tingkat undang-undang dan aturan pelaksanaannya di peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU). Ketegasan ini mengingatkan manipulasi penggunaan politik identitas yang berlebihan bisa merusak sendi-sendi keberagaman dari prinsip NKRI. Meskipun politik identitas itu sendiri sebagai hal yang wajar dalam negara yang multi kultur dan menganut paham Demokrasi.

Catatan saat pelaksanaan UU No. 7 Tahun 2017 tentang pemilu dan UU No. 10 Tahun 2016 tentang pilkada, ketentuan mengenai pelarangan atas pemanfaatan politik identitas dalam tahapan kampanye masih perlu penegasan beserta sanksi hukum bagi pelanggarnya. Penegasan demikian adalah penting karena kekhawatiran politik identitas dalam bingkai kenegaraan bisa berdampak luas, sebagaimana isu lahirnya paham federalisme atas model pemilu lokal. Artinya, konsep pemilu serentak yang dituangkan

dalam regulasi harus benar-benar menjawab secara jelas substansinya bukan hanya sekedar menjawab kekhawatiran meluasnya manipulasi politik identitas. Tetapi juga muatan pemilu lokal yang dipisah dari pemilu nasional dalam konsep pemilu serentak mampu menegaskan bukan melanggar bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kesadaran atas kemungkinan meluasnya politik identitas dalam kontestasi pemilu menjadi sesuatu yang logis di Indonesia. Hal ini bisa ditelusuri sejak awal berdirinya Republik hingga pada masa berkuasanya pemerintahan Orde Lama, Orde Baru dan hingga Orde yang disebut reformasi. Bahkan, dimasa reformasi, terkesan dengan semakin melemahnya daya cengkeram pusat dan semakin akomodatif dan inklusifnya pemerintahan, kebangkitan isu politik identitas seolah menemukan kembali momentumnya. Secara umum, ini tercermin mulai dari sekedar bangkitnya jargon-jargon keetnisan seperti isu “putera daerah”, penggunaan bahasa daerah yang semakin massif, dan upaya pemisahan wilayah pemerintahan atas nama etnis, hingga meluasnya wacana publik untuk semakin mandiri bahkan menjurus ke arah keinginan merdeka di beberapa daerah.²³ Skema pemilu nasional dan pemilu lokal dalam agenda pemilu serentak perlu memprioritaskan pada pendidikan politik pemilih guna menjaga kedewasaan bersikap terhadap potensi meluasnya politik identitas dalam kontestasi antar peserta, termasuk dikalangan partai itu sendiri.

Di samping prinsip bernegara, di tingkat yang lebih operasional, diakui beban partai sangat berat kalau berhadapan dengan model pemilu nasional dan pemilu lokal dalam konsep pemilu serentak. Pendanaan partai yang lebih akuntabel secara publik melalui bantuan pemerintah melalui setiap tingkatan,

²³ Syafuan Rozi, et.al, *Politik Identitas: Problematika dan Paradigma Solusi Keetnisan versus Ke Indonesiaan di Aceh, Riau, Bali, dan Papua* (Bumi Aksara, Jakarta, 2019), 6-7.

diharapkan dapat mengurangi dominasi oligarki elit pemodal, utamanya para pebisnis, terhadap pengambilan kebijakan. Ada kesan pesimisme gerak otonomi daerah melalui kebijakan desentralisasi pemerintahan hasil pemilu yang justru bertujuan normatif mendekati aspirasi rakyat secara demokratis terhadap agenda pembangunan. Ini menjadi catatan pada saat apa yang disebut orang kuat lokal (*local strong man*) yang sudah mengakar kuat dimasa Orde Baru dalam realitas masih berkuasa setelah berlangsungnya rezim pilkada pada kurun waktu reformasi.

Meskipun pada kasus-kasus tertentu penangkapan beberapa di antara oknum elit lokal dimaksud dijalankan massif melalui agenda pemberantasan korupsi, tetapi posisi para broker dan *local strong man* ini masih signifikan perannya dalam kebijakan pemerintah setempat. Dugaan atas kapasitas mereka melakukan reorganisasi kekuatan di saat transisi pasca tahun 1998 telah mampu memanipulasi *mind set* masyarakat, termasuk dikalangan pemilih untuk memenangkan para orang kuat lokal dimaksud.²⁴ Melalui jalur kepartaian yang masih lemah dalam pelaksanaan fungsi rekrutmen dan kaderisasi di internal organisasinya, mereka memperoleh instrumen politik guna menjaga kelangsungan hidup kekuasaan beserta kepentingan para kroninya. Itu sebabnya, pemisahan pemilu lokal dari pemilu nasional menjadi prasyarat awal guna membentuk iklim demokrasi yang sehat hingga tingkat daerah.

Skema pemilu lokal dalam agenda pemilu serentak, di samping skema pemilu nasional menjadi perdebatan dalam kemungkinan lahirnya penggunaan isu politik identitas yang berpotensi lahirnya konflik setempat. Tetapi studi pemilu dan karakteristik pemilih rasional menekankan pentingnya informasi terhadap pemilu itu sendiri dan isu-isu yang mendasarinya dalam menekankan

²⁴ Abdul Chalik, *Pertarungan Elite dalam Politik Lokal*, Pustaka Pelajar, 2017, 45-52.

akuntabilitas calon dan partai pengusungnya untuk menjawab tuntutan isu atau kebutuhan pemilihnya.²⁵ Penguatan informasi pemilih sebagai bagian dari pendidikan politik tadi bisa menjadi upaya agar pemilu lokal tidak menghasilkan efek samping konflik yang memanfaatkan sentimen komunal dan sebaliknya memperkuat pemilih yang rasional.

Kesimpulan

Melalui analisis teori demokrasi yang tertanam, maka dapat diidentifikasi Pemilu serentak dengan skema pemilu lokal dan pemilu nasional menjadi instrumen untuk memperkuat sistem presidensial. Substansi teoritis demokrasi tertanam yang mengidentifikasi adanya rangkaian faktor penyebab demokrasi menjadi tidak sempurna atau cacat secara kelembagaan di Indonesia, tampaknya adalah terbukti. Ini ditunjukkan oleh data bahwa, meskipun pemilu nasional dan pemilu lokal penting dijalankan, tetapi realitas saat ini hanya Pilkada yang coba dipisahkan tidak termasuk di pemilu anggota DPRD baik provinsi maupun anggota DPRD kabupaten/ kota, maka pemilu lokal tidak tepat jika dilaksanakan pada 2022 dan 2023. Penulis menilai ketentuan pilkada serentak secara nasional ditahun 2027, atau sesudah pemilu nasional 2024, adalah tepat. Sehingga, tidak perlu percepatan Pilkada bagi daerah hasil pemilihan di tahun 2017 dan di tahun 2018. Beberapa faktor persiapan bagi pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal juga sekaligus bermanfaat bagi kesiapan lebih matang dari penyelenggara KPU dan jajarannya agar tidak jatuh korban di pihak petugas di lapangan.

Faktor-faktor kesiapan dimaksud bisa diuraikan sebagai berikut:

Pertama, dari sudut faktor pola politik kekuasaan dan partisipasi masyarakat,

²⁵ Lihat substansi uraian ini dalam Dieter Roth, *Studi Pemilu Empiris: Sumber, Teori-Teori, Instrumen dan Metode*, Friedrich Naumann Stiftung, Jakarta, 2008, 50-51.

agenda pemilu serentak dengan pemisahan pemilu nasional dan lokal, dapat mendorong rasionalitas pemilih dalam menggunakan hak pilihnya dan sekaligus memperkuat akuntabilitas elit penguasa, baik mereka yang terpilih di lembaga eksekutif maupun di lembaga legislatif. Masyarakat pemilih dimudahkan dalam merekam jejak perjalanan setiap politisi yang mencoba mencalonkan diri dalam pemilu baik di tingkat nasional dan di tingkat lokal. Dalam konteks ini pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal sejajar dengan upaya penguatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pengambilan kebijakan publik. Ini sekaligus dapat menjadi katalis bagi mengurangi konflik yang terlampau tajam di antara pihak-pihak yang saling bersaing dalam pemilu baik di tingkat pusat maupun daerah.

Kedua, dari segi substansi kepartaian, tanpa kesiapan kelembagaan partai yang mapan dalam menopang demokrasi pemilu di tengah pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal, maka faktor pembentuk bagi keseimbangan isu politik nasional dan isu pemilu lokal adalah menjadi lemah pengaruhnya. Di tengah pandemi Covid 19 yang masih kuat terjadi di Indonesia hingga saat ini, tampaknya pemisahan isu politik nasional dan isu politik lokal semakin relevan dalam rangka menempatkan keseriusan pemerintah daerah dan masyarakat setempat terhadap penanganan pandemi Covid 19. Meskipun tentu saja kondisi *force majeure* bisa menimpa bagi suatu daerah dalam melaksanakan agenda pemilu serentak, tetapi skema pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal bisa menjadi ajang taruhan yang besar tidak saja bagi elit terpilih agar tidak sekedar mengandalkan popularitas di tengah pemilih, tetapi juga tantangan bagi pihak penyelenggara dalam melaksanakan setiap tahapan pemilu yang

sudah direncanakan sesuai jadwal yang ditetapkan oleh KPU.

Ketiga, dari segi suprastruktur politik ini bisa memperkuat efek ekor jas bagi partai-partai pemenang dalam membentuk pemerintahan tanpa harus terjebak pada pola koalisi yang terlampau gemuk. Pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal bisa mendorong peralihan kekuasaan pemerintahan di pusat dan daerah yang saling terkonsolidasi satu sama lain. Ini bagi Indonesia bisa dimulai dalam tahun 2027 dan 2029 dengan tekanan pada penguatan bagi sistem presidensial yang digunakan. Bagi pemerintahan daerah baik pada level provinsi maupun level kabupaten/kota, program-program pembangunan yang dijalankannya semakin kondusif untuk sejalan dengan apa yang menjadi agenda pembangunan nasional bagi pasangan calon presiden/wakil presiden terpilih.

Keempat, dari segi potensi penggunaan politik identitas, memang pemisahan pemilu nasional dan lokal dikhawatirkan bisa memperoleh ruang tersendiri muncul ke atas permukaan. Tetapi ini kembali pada kapasitas penguatan ketentuan larangannya dan penegakkan sanksi atas pelanggaran larangan penggunaan politik identitas di UU Pemilu nanti yang dihasilkan dan sekaligus penegakan aturan mainnya.

Rekomendasi

Dari kesimpulan terkait analisis demokrasi melekat terhadap pemilu serentak yang memisahkan pemilu nasional dan lokal sudah ditahun 2024, maka direkomendasikan sebagai berikut:

Pertama, bagi pihak penyelenggara pemilu, KPU dan jajarannya di lapangan, seperti halnya petugas KPPS perlu melakukan kesiapan teknis dan administrasi secara lebih matang dalam kurun waktu menghadapi pemilu serentak secara nasional. Ini dibarengi oleh peluang bagi dilakukannya peningkatan

kapasitas pemilu Indonesia dalam penggunaan e-rekapitulasi (proses rekapitulasi suara secara elektronik). Kesiapan secara lebih matang bagi KPU dan jajarannya di lapangan tadi adalah terkait sumber daya pendukung dan perangkat teknologinya.

Kedua, partai-partai peserta pemilu nasional dan pemilu lokal tidak bisa lagi bersifat pragmatis terhadap calon-calon yang diajukan untuk dipilih dalam pemilu. Untuk itu, bantuan keuangan partai dalam rangka penguatan sumber daya partai menjadi menentukan dalam keberhasilan partai menjadi salah satu aktor peserta pemilu. Bahkan reformasi kepartaian secara lebih mendasar bisa menempatkan secara lebih tepat bagi ruang gerak calon perseorangan untuk bersaing dengan calon-calon dari partai, utamanya dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) dalam skema pemisahan pemilu nasional dan lokal.

Ketiga, guna memperkuat efek ekor jas bagi penguatan sistem presidensil, maka agenda penataan lembaga perwakilan rakyat dan dilahirkannya regulasi kepresidenan menjadi hal yang sangat dibutuhkan untuk dilahirkan. Ini artinya, revisi terhadap UUMPR, DPR, DPD dan DPRD dan sekaligus agenda penyusunan RUU Kepresidenan penting kiranya dimasukkan dalam kebijakan program legislasi nasional (Prolegnas) dalam rangka penguatan substansi sistem presidensil di Indonesia.

Keempat, penting dorongan bagi masyarakat sipil untuk melakukan pendidikan politik bagi kalangan luas masyarakat terkait kesadaran hak dan kewajibannya sebagai warga negara, termasuk dalam hal penggunaan hak pilihnya dalam pemilu. Pendidikan politik bagi masyarakat untuk mencegah penggunaan politik identitas yang bisa disalahgunakan dalam pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal dalam agenda pemilu serentak, agar interaksi sentimen emosional pemilih tetap berjalan wajar.

DAFTAR PUSTAKA

- Ace Project, "Sistem Pemilu", (tanpa tahun penerbitan).
- Achmad, Andi Zastrawati (2015), *Politik Partai Dalam Koalisi (Studi Kasus Pembahasan UU APBN Perubahan Tahun Anggaran 2012 dan Tahun 2013 Terkait Dengan Rencana Kenaikan BBM Bersubsidi)*, Ringkasan Disertasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Pasca Sarjana Ilmu Politik, Departemen Ilmu Politik, Depok.
- Amalia, Lucky Sandra. *Evaluasi Pemilihan Presiden Langsung di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Pelajar, 2016.
- "Antisipasi Kekosongan Kepala Daerah". *Kompas*, 1 April, 2020.
- Badan Keahlian Setjen DPR RI, *Resume Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum*, Jakarta 13 April 2020.
- Chalik, Abdul. *Pertarungan Elite dalam Politik Lokal*. Pustaka Pelajar, 2017.
- "Cari Titik Temu untuk Perbaikan Regulasi Jelang 2024", *Kompas*, 5 Februari, 2021.
- , 11 Mei 2020.
- Fahmi, Khairul. *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.
- Harun, Refly. *Hukum Sengketa Pemilu: Mekanisme Penyelesaian Perselisihan Hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Penerbit Konpress, 2019.
- Isra, Saldi. *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*. Jakarta: Themis Publishing, 2017
- Jha, SN, et.al. *Decentralization and Local Politics*. New Delhi: Sage Publication, 1999
- Marsh, David, et.al. *Teori dan Metode Dalam Ilmu Politik*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2012.

- “Menjaga Kualitas Pilkada di Tengah Pandemi”. *Kompas*, 30 Maret, 2020.
- Merkel, Wolfgang. “Embedded and Defective Democracies.” *Journal of Democratization* Vol.11, (Juni 2004) :36.
- Norris, Pippa. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Nurdin, Ismail & Hartati, Sri. *Metodologi Penelitian Sosial*. Surabaya: Penerbit Media Sahabat Cendekia, 2009.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo Florez, Andrez Allarnand Zavala. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Washington DC: John Hopkins University Press, 2002.
- “Revisi UU tak Tepat”. *Republika*, 30 Januari, 2021.
- Roth, Dieter. *Studi Pemilu Empiris: Sumber, Teori-Teori, Instrumen dan Metode*. Jakarta: Friedrich Naumann Stiftung, 2008.
- Rozi, Syafuan, et.al. *Politik Identitas: Problematika dan Paradigma Solusi Keetnisan versus Ke Indonesiaan di Aceh, Riau, Bali, dan Papua*. Jakarta: Bumi Aksara, 2019.
- Sardini, Nur Hidayat (editor). *Mengeluarkan Pemilu Dari Lorong Gelap: Mengenang Husni Kamil Manik 1975-2016*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017.
- Supriyanto, Didik. “Zona Nyaman Partai Politik”. *Kompas*, 23 Maret, 2020.
- “Tak Kunjung Disahkan, Legislasi Terhenti”. *Kompas*, 4 Februari, 2021.
- Varma, S.P. *Teori Politik Modern*. Jakarta: Rajawali Press, 1987.
- Tjenreng, MB. Zubakhrum. *Pilkada Serentak: Penguatan Demokrasi di Indonesia*. Depok: Pustaka Kemang, 2016.