

Seri Demokrasi Elektoral  
Buku 2

# Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah



Seri Demokrasi Elektoral

Buku 2

# **Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah



Danish International  
Development Agency



## **Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah

### **BUKU 2**

#### **Penanggung Jawab :**

Utama Sandjaja

#### **Tim Penulis :**

Ramlan Surbakti

Didik Supriyanto

Hasyim Asy'ari

#### **Editor :**

Sidik Pramono

#### **Penanggung Jawab Teknis :**

Setio. W. Soemeri

Agung Wasono

Nindita Paramastuti

#### **Seri Publikasi :**

Materi Advokasi untuk Perubahan Undang-undang Pemilu

#### **Cetakan Pertama :**

September 2011

ISBN 978-979-26-9662-2

Diterbitkan oleh:

#### **Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan**

Jl. Wolter Monginsidi No. 3,

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, INDONESIA

Phone +62-21-7279-9566, Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>

## Daftar Singkatan

<b>APBD</b>	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
<b>APBN</b>	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
<b>Bawaslu</b>	: Badan Pengawas Pemilihan Umum
<b>BPP</b>	: Bilangan Pembagi Pemilihan
<b>Dapil</b>	: Daerah Pemilihan
<b>DPR</b>	: Dewan Perwakilan Rakyat
<b>DPD</b>	: Dewan Perwakilan Daerah
<b>DPP</b>	: Dewan Pimpinan Pusat
<b>DPRD</b>	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
<b>DCT</b>	: Daftar Calon Tetap
<b>DPT</b>	: Daftar Pemilih Tetap
<b>Gerindra, Partai</b>	: Gerakan Indonesia Raya
<b>Hanura, Partai</b>	: Hati Nurani Rakyat
<b>Komnas HAM</b>	: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
<b>KPU</b>	: Komisi Pemilihan Umum
<b>LSM</b>	: Lembaga Swadaya Masyarakat
<b>MA</b>	: Mahkamah Agung
<b>MK</b>	: Mahkamah Konstitusi
<b>MMP</b>	: Mix Member Proportional
<b>OPOVOV</b>	: One Person One Vote One Value
<b>P4</b>	: Partai Politik Peserta Pemilihan Umum
<b>PAN</b>	: Partai Amanat Nasional
<b>Panwas</b>	: Panitia Pengawas Pemilihan Umum
<b>Parpol</b>	: Partai Politik
<b>PDI-P</b>	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
<b>Pemilu</b>	: Pemilihan Umum
<b>Perda</b>	: Peraturan Daerah
<b>Pilkada</b>	: Pemilihan Umum Kepala Daerah
<b>PKB</b>	: Partai Kebangkitan Bangsa
<b>PKS</b>	: Partai Keadilan Sejahtera
<b>PP</b>	: Peraturan Pemerintah
<b>PPP</b>	: Partai Persatuan Pembangunan
<b>RUA</b>	: Rapat Umum Anggota
<b>UU</b>	: Undang-Undang
<b>UUD 1945</b>	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

## Kata Pengantar

---

### Direktur Eksekutif Kemitraan

Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera yang dibangun di atas praktek dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik yang berkelanjutan adalah visi dari Kemitraan yang diwujudkan melalui berbagai macam program dan kegiatan. Kemitraan yakin bahwa salah satu kunci pewujudan visi di atas adalah dengan diterapkannya pemilihan umum yang adil dan demokratis. Oleh karena itu, sejak didirikannya pada tahun 2000, Kemitraan terus menerus melakukan kajian dan menyusun rekomendasi kebijakan terkait reformasi sistem kepemiluan di Indonesia.

Salah satu upaya yang saat ini dilakukan Kemitraan adalah dengan menyusun seri advokasi demokrasi elektoral di Indonesia yang terdiri dari 3 (tiga) bagian dan secara lebih rinci terdiri dari 16 (enam belas) seri advokasi. Pada bagian pertama tentang **Sistem Pemilu** terdiri dari 8 seri advokasi yang meliputi; Merancang Sistem Politik Demokratis, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan, Menyederhanakan Jumlah Partai Politik, Menyetarakan Nilai Suara, Mempertegas Basis Keterwakilan, Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik, Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, dan Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih.

Pada bagian kedua tentang **Manajemen Pemilu**, terdiri dari 5 seri advokasi yakni; Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih, Mengendalikan Politik Uang, Menjaga Kedaulatan Pemilih, Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu, dan Menjaga Integritas Proses Pemungutan dan Perhitungan Suara.

Pada bagian ketiga tentang **Penegakan Hukum Pemilu**, terdiri dari 3 seri advokasi yakni; Membuka Ruang dan Mekanisme Pengaduan Pemilu, Menangani Pelanggaran Pemilu, dan Menyelesaikan Perselisihan Pemilu.

Seri advokasi demokrasi elektoral tersebut disusun melalui metode yang tidak sederhana. Untuk ini, Kemitraan menyelenggarakan berbagai seminar publik maupun *focus group discussions* (FGDs) bersama dengan para pakar pemilu di Jakarta dan di beberapa daerah terpilih. Kemitraan juga melakukan studi perbandingan dengan sistem pemilu di beberapa negara, kajian dan

simulasi matematika pemilu, dan juga studi kepustakaan dari banyak referensi mengenai kepemiluan dan sistem kenegaraan.

Kami mengucapkan terimakasih kepada seluruh tim di Kemitraan terutama di *Cluster* Tata Pemerintahan Demokratis yang telah memungkinkan seri advokasi demokrasi elektoral ini sampai kepada tangan pembaca. Kepada Utama Sandjaja Ph.D, Prof. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, August Mellaz, Sidik Pramono, Setio Soemeri, Agung Wasono, dan Nindita Paramastuti yang bekerja sebagai tim dalam menyelesaikan buku ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran selama buku ini kami susun yang tidak dapat kami sebutkan satu-per-satu.

Kami berharap, seri advokasi demokrasi elektoral ini mampu menjadi rujukan bagi seluruh stakeholder pemilu di Indonesia seperti Depdagri, DPR RI, KPU, Bawaslu, KPUD, Panwaslu dan juga menjadi bahan diskursus bagi siapapun yang peduli terhadap masa depan sistem kepemiluan di Indonesia.

Kami menyadari seri advokasi demokrasi elektoral ini masih jauh dari sempurna, sehingga masukan untuk perbaikan naskah dari para pembaca sangat diharapkan untuk penyempurnaan ide dan gagasan reformasi sistem kepemiluan pada masa yang akan datang. Tujuan kami tidak lain dari keinginan kita semua untuk membuat pemilihan umum sebagai sarana demokratis yang efektif dalam menyalurkan aspirasi rakyat demi kepentingan rakyat dan negara Republik Indonesia.

Akhirnya kami ucapkan selamat membaca!

Jakarta, Juli 2011

**Wicaksono Sarosa**

Direktur Eksekutif Kemitraan

# Daftar Isi

Daftar Singkatan .....	iii
Kata Pengantar .....	iv
<b>BAB 1</b> <b>Pendahuluan .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang.....	1
B. Tujuan.....	4
C. Sistematika Penulisan.....	6
<b>BAB 2</b> <b>Kerangka Konseptual .....</b>	<b>7</b>
A. Demokrasi dan Kesejahteraan.....	7
B. Sistem Pemilu dan Sistem Pemerintahan.....	8
C. Waktu Penyelenggaraan Pemilu dan Efektivitas Pemerintahan.....	9
<b>BAB 3</b> <b>Kompleksitas Penyelenggaraan Pemilu.....</b>	<b>13</b>
A. Pengaruh Pemilu Orde Baru.....	13
B. Pemilih Jadi Korban Kerumitan.....	15
C. Partai Politik Terjebak Konflik Internal .....	22
D. KPU Menanggung Beban Tak Seimbang.....	28
E. Biaya Pemilu Berlipat Banyak.....	32

<b>BAB 4</b>	<b>Efektivitas Pemerintahan Pascapemilu.....</b>	<b>35</b>
A.	Parlementarisasi Sistem Presidensial .....	35
B.	Koalisi Rapuh .....	38
C.	Korupsi dan Politik Transaksional .....	44
D.	Pemanfaatan <i>Coattail Effect</i> .....	48
<b>BAB 5</b>	<b>Pengaturan Kembali Jadwal Pemilu .....</b>	<b>51</b>
A.	Kekuatan Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah .....	51
B.	Pertimbangan Konstitusional.....	54
C.	Penjadwalan Pemilu Nasional .....	58
D.	Penjadwalan Pemilu Daerah .....	59
E.	Pengisian dan Pembatasan Jabatan.....	64
F.	Pengaturan Masa Transisi.....	68
<b>BAB 6</b>	<b>Penutup.....</b>	<b>71</b>
	Daftar Pustaka.....	74

# **Lampiran**

## **Lampiran 1**

Agenda Politik Nasional Lima Tahunan .....	76
Pengaturan dan Penjadwalan Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah .....	77
Pelaksanaan Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah .....	78

## **Lampiran 1A**

Pilkada Provinsi yang Diundur Pelaksanaannya Pada Pemilu Daerah Juni 2016 .....	80
--	----

## **Lampiran 1B**

Pilkada Provinsi yang Masa Jabatan Kepala Daerah Terpilih Dibatasi Sampai Agustus 2021 .....	81
---	----

## **Lampiran 1C**

Pilkada Kabupaten/Kota yang diundur Pelaksanaannya pada Pemilu Daerah Juni 2016.....	82
---	----

**Lampiran 1D**

Pilkada Kabupaten/Kota yang Masa Jabatan  
Kepala Daerah Terpilih Dibatasi Sampai Agustus 2021 ..... 91

**Lampiran 2**

Langkah Strategis dan Taktis Mewujudkan Pemilu Nasional 2014  
dan Pemilu Daerah 2016 ..... 98

**Lampiran 3**

Pengaturan Masa Transisi Menuju Pemilu Nasional 2014  
dan Pemilu Daerah 2016 ..... 99

## **Tabel**

Tabel 3.1	Jumlah Partai Politik dan Calon yang Dihadapi Pemilih saat Pemberian Suara .....	18
Tabel 3.2	Jumlah Suara Sah dan Tidak Sah .....	19
Tabel 3.3	Konflik Pencalonan Presiden pada Pemilu 2004 .....	24
Tabel 3.4	Beban Pekerjaan KPU dalam Pemilu Legislatif .....	31
Tabel 3.5	Beban Pekerjaan KPU dalam Pemilu Presiden .....	31
Tabel 3.6	Petugas Pemilu Non-Staf Sekretariat .....	33
Tabel 5.1	Format Penyederhanaan Pemilu serta Kelemahan dan Kekuatannya .....	55
Tabel 5.2	Format Pemilu Daerah serta Kekurangan dan Kelebihannya .....	62

# BAB 1

## Pendahuluan

### A. Latar Belakang

Pemilihan umum anggota legislatif di Indonesia tidak hanya dikenal sebagai pemilu paling banyak melibatkan pemilih, tetapi juga dikenal sebagai pemilu paling kompleks di dunia. Kompleksitas ini terjadi karena penggunaan dua sistem pemilu yang berbeda dalam satu hari pemilihan. Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota menggunakan sistem proporsional dengan daftar terbuka; sedang pemilu untuk memilih anggota DPD menggunakan sistem mayoritarian dengan wakil banyak. Sementara itu, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah yang diselenggarakan berlainan waktu, merupakan pemilu yang sederhana. Meskipun menggunakan sistem dua putaran (*majority-runoff*), jarang sekali terjadi putaran kedua. Dua kali pemilu presiden, sekali terjadi putaran kedua; sedang dalam pilkada yang digelar di hampir 500 daerah, hanya beberapa daerah yang sempat melakukan putaran kedua.

Kompleksitas pemilu legislatif membuat sulit pemilih bersikap rasional. Untuk memilih 4 anggota legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota), pemilih harus menghadapi 500-2.000 calon.<sup>1</sup> Inilah yang mendorong pragmatisme pemilih, sehingga membuat partai politik dan para calon tidak percaya diri untuk tidak melakukan politik uang.

Sementara untuk pemilu presiden dan pilkada, pemilih hanya menghadapi 2-12 pasangan calon. Di sini rasionalitas pemilih bisa dibuktikan oleh banyaknya calon *incumbent* atau calon petahana (sekitar 40 persen di Jawa dan 60 persen di Luar Jawa) yang tidak terpilih kembali.<sup>2</sup> Padahal para petahana memiliki kemampuan untuk melakukan politik uang, mengerahkan aparat pemerintah, dan bahkan mengintimidasi pemilih.

1 UU No. 10/2008 Pasal 54 mempersilakan partai politik mengajukan 120 persen nama calon dari jumlah kursi yang tersedia di setiap daerah pemilihan. Kalikan jumlah partai politik peserta pemilu dengan jumlah kursi dengan jumlah lembaga perwakilan (DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) plus calon anggota DPD.

2 Sri Nuryanti (ed), *Analisis Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia*, Jakarta: LIPI Pres, 2006, h. 133-141.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

Bagi penyelenggara pemilu, khususnya Komisi Pemilihan Umum (KPU), penyelenggaraan pemilu legislatif merupakan pekerjaan *unmanageable*. Pada Pemilu 2009 misalnya, KPU yang melayani 170 juta pemilih di seluruh penjuru tanah air, harus menyiapkan 700 juta lembar surat suara dengan 2.000-an varian sesuai jumlah daerah pemilihan. KPU akhirnya terjebak pada urusan teknis persiapan pemilu, sehingga kegiatan strategis, seperti sosialisasi pemilu dan pendidikan pemilih terabaikan. Sementara dengan biaya honor petugas yang sama, KPU dan jajarannya hanya menjalankan pekerjaan ringan dalam pemilu presiden dan pilkada, padahal dampak total biaya pemilu meningkat tiga kali lipat.

Bagi partai politik, pemilu legislatif merupakan pekerjaan besar karena mereka harus menyiapkan puluhan ribu calon anggota legislatif dalam waktu bersamaan. Akibatnya parpol cenderung asal-asalan memcomot calon anggota legislatif. Parpol-parpol besar memakai ukuran sederhana, yakni menetapkan mereka yang diyakini bisa meraih suara sebanyak-banyaknya; sedang parpol-parpol kecil mengajukan calon sekadar memenuhi kuota daftar calon. Dalam pemilu presiden dan pilkada, parpol memang hanya mengajukan satu pasangan calon. Akan tetapi dampak dari pencalonan itu adalah terjadinya tarik-menarik antarfaksi yang berubah menjadi konflik internal. Karena pilkada berjalan sepanjang tahun, parpol sibuk memadamkan konflik internal sepanjang tahun, sehingga mereka tidak sempat mengurus anggotanya.

Jadi, jika dilihat dari proses penyelenggaraan pemilu, pemilu di Indonesia menjadikan pemilih sulit untuk bersikap rasional, menjebak parpol untuk sibuk mengurus masalah internal, dan membuat KPU dan jajarannya memikul beban tak seimbang, serta menelan total biaya pemilu yang sangat mahal. Namun yang harus lebih diperhatikan adalah masalah yang terjadi pada pascapemilu, yakni efektivitas kerja pemerintahan hasil pemilu. Ini merupakan isu penting, mengingat terus tumbuhnya ketidakpercayaan masyarakat terhadap pemilu sebagai instrumen demokrasi akibat pemerintahan hasil pemilu gagal mensejahterakan rakyat. Jangankan bekerja efektif, pemerintah hasil pemilu justru semakin menunjukkan perilaku koruptif karena hampir semua kebijakan diambil berdasarkan transaksi di antara aktor-aktor politik yang dihasilkan pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada.<sup>3</sup>

---

3 Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2009, h. 285-295.

Pada periode pertama pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, selain faktor gaya kepemimpinan presiden, ketidakefektifan pemerintahan SBY-M Jusuf Kalla juga disebabkan oleh sedikitnya kursi Partai Demokrat di DPR, yaitu hanya 56 kursi atau 10,18 persen total kursi DPR. Namun ketika Pemilu 2009 Partai Demokrat mendapatkan 148 kursi atau 26,43 persen kursi DPR, ketidakefektifan pemerintahan SBY-Boediono tetap terjadi. Padahal pemerintahan SBY periode kedua ini juga didukung 6 parpol di parlemn, yang berarti menguasai sekitar 75,53 persen kursi DPR.

Baik pada periode pertama maupun periode kedua, pemerintahan SBY tidak efektif karena koalisi parpol pendukung tidak solid. Presiden tidak hanya gagal mengendalikan parpol-parpol koalisi pendukung pemerintah, sebaliknya parpol-parpol tampak berhasil mendikte Presiden dalam membuat berbagai kebijakan. Dengan kata lain legitimasi politik yang didapatkan melalui pemilu, tidak berguna pada saat menghadapi DPR.

Jika pada pemerintahan nasional, Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 menghasilkan *divided government* atau pemerintahan terbelah, di mana eksekutif dikuasai oleh parpol yang tidak sama dengan parpol yang dominan di legislatif, kondisi lebih buruk terjadi pada pemerintahan daerah. Setelah pilkada, pasangan calon kepala daerah terpilih benar-benar terlepas dari pengaruh parpol, meskipun parpol itu memiliki kursi di DPRD. Fragmentasi parpol yang tinggi di DPRD di satu pihak dan konflik internal parpol di lain pihak, membuat DPRD tidak solid dalam mengimbangi eksekutif dalam pengambilan kebijakan dan pengawasan. Sementara kepala daerah merasa tidak terikat lagi oleh garis perjuangan parpol karena mereka sudah "membayar lunas" kepada parpol pada saat pencalonan. Akibatnya kepala daerah menjalankan kebijakan sendiri dan bila terjadi tantangan dari DPRD akan diselesaikan melalui transaksi. Inilah yang melatarbelakangi banyaknya kepala daerah yang terlibat kasus korupsi.<sup>4</sup>

Mengapa pemerintahan hasil pemilu demokratis pasca-Orde Baru tidak efektif bekerja? Mengapa presiden dan wakil presiden yang dipilih dari 50 persen lebih pemilih sehingga memiliki legitimasi kuat, tidak berdaya menghadapi parpol-parpol di DPR? Mengapa kepala daerah terlepas dari kontrol DPRD, padahal mereka dicalonkan oleh parpol-parpol yang memiliki kursi di DPRD? Mengapa banyak kepala daerah terjerat kasus korupsi?

---

4 Indonesian Corruption Watch, *Laporan Tahunan 2010*, Jakarta: Indonesia Corruption Watch, 2011.

## **Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut sering bersifat psikologis, seperti pendidikan politik pemilih rendah, moralitas pemimpin buruk, gaya kepemimpinan lemah, dan lain-lain. Jawaban seperti itu bisa jadi benar, namun jelas tidak akan menyelesaikan masalah yang akan datang berulang. Kajian ini akan mencari jawaban yang lebih sistematis dengan menelaah kembali bekerjanya sistem pemilu yang merupakan "kotak hitam" yang menghasilkan pemerintahan. Perhatian pada wilayah ini menjadi sangat penting karena Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial yang mengharuskan adanya dua kali pemilu untuk memilih anggota legislatif dan pejabat eksekutif. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, di mana satu pemilu legislatif bisa memilih anggota parlemen sekaligus menunjuk pejabat eksekutif

Kajian ini sekaligus akan menjawab sebab-sebab kompleksitas sistem pemilu Indonesia yang menjadikan pemilih sulit untuk bersikap rasional, menjebak parpol untuk sibuk mengurus masalah internal, membuat KPU memikul beban tak seimbang, serta menelan total biaya pemilu yang mahal. Selanjutnya, dengan berpegang pada prinsip-prinsip pemilu demokratis kajian ini hendak mencari pola penyelenggaraan pemilu yang lebih sederhana tetapi mampu menghasilkan pemerintahan yang efektif.

Pada wilayah inilah masalah waktu penyelenggaraan pemilu memegang peran penting untuk dikaji. Berdasarkan pengalaman banyak negara yang menganut sistem presidensial, waktu penyelenggaraan pemilu memiliki dampak politik signifikan bagi proses maupun hasil pemilu. Lebih-lebih dalam sistem presidensial yang mengharuskan adanya pemilihan anggota legislatif dan pejabat eksekutif.

## **B. Tujuan**

---

Secara umum tujuan kajian ini adalah untuk memetakan masalah-masalah yang terjadi dalam proses penyelenggaraan pemilu di Indonesia (yang terdiri atas pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada) dan memetakan masalah-masalah yang muncul pascapemilu yang menimpa pemerintahan hasil pemilu. Selanjutnya berdasarkan pemetaan masalah proses dan hasil pemilu tersebut dan dengan tetap berpegang pada prinsip-prinsip pemilu demokratis, akan dicari solusi untuk menyederhanakan format pemilu dalam usaha menghasilkan pemerintahan yang efektif.

Adapun secara khusus, kajian ini bertujuan:

1. Menunjukkan kompleksitas proses penyelenggaraan pemilu legislatif yang menyebabkan pemilih sulit bersikap rasional, parpol sibuk mengurus konflik internal, KPU memikul beban tidak seimbang, dan total biaya pemilu membesar.
2. Menunjukkan dampak penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden yang berjalan seiring, serta penyelenggaraan pilkada yang berlainan waktu, terhadap perilaku pemilih, parpol, dan para calon dalam menghadapi pemungutan suara.
3. Menunjukkan masalah-masalah yang dihadapi presiden dan kepala daerah terpilih sehingga gagal membentuk pemerintahan yang efektif, bahkan cenderung koruptif.
4. Menawarkan solusi untuk memecahkan masalah kompleksitas proses penyelenggaraan pemilu, sekaligus mencari format pemilu yang mampu menciptakan pemerintahan efektif, dengan memperhatikan faktor penyelenggaraan waktu pemilu. Dengan demikian solusi yang ditawarkan tetap berpegang pada prinsip-prinsip pemilu demokratis dan tetap berdasar pada sistem pemilu yang digariskan konstitusi.
5. Melakukan simulasi pengaturan kembali waktu penyelenggaraan pemilu, dengan membagi penyelenggaraan pemilu menjadi pemilu nasional (memilih anggota DPR dan DPP serta presiden dan wakil presiden secara serentak) dan pemilu daerah (memilih anggota DPRD serta kepala daerah dan wakil kepala daerah secara serentak).
6. Merumuskan langkah-langkah strategis dan langkah-langkah taktis untuk penyelenggaraan pemilu nasional dan pemilu daerah, yang bisa dimulai dengan Pemilu Nasional 2014 dan Pemilu Daerah 2016.

## C. Sistematika Penulisan

---

Setelah **Bab 1 Pendahuluan** yang memaparkan latar belakang dan tujuan, kajian ini akan diikuti oleh **Bab 2 Kerangka Konseptual**. Pada bab ini akan dijelaskan beberapa teori tentang sistem kepartaian, sistem pemilu dan sistem pemerintahan, serta pentingnya pengaturan waktu penyelenggaraan pemilu dalam sistem presidensial. **Bab 3 Kompleksitas Penyelenggaraan Pemilu** akan menjelaskan masalah penyiapan dan proses penyelenggaraa pemilu, yang tidak hanya merepotkan KPU, tetapi juga pemilih, parpol, dan para calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif.

Selanjutnya **Bab 4 Efektivitas Pemerintahan Pascapemilu** akan memaparkan masalah yang dihadapi presiden dan kepala daerah terpilih dalam membentuk dan mengendalikan pemerintahan. Pada **Bab 5 Pengaturan Kembali Jadwal Pemilu** akan membahas tentang pengaturan kembali jadwal pemilu, menjadi pemilu nasional dan pemilu daerah, sebagai solusi untuk mengatasi masalah kompleksitas proses penyelenggaraan pemilu dan efektivitas pemerintahan pascapemilu. **Bab 6 Penutup** akan merumuskan kesimpulan dan rekomendasi kajian ini.

Kajian ini juga akan dilengkapi dengan simulasi pengaturan kembali jadwal pemilu yang akan dimuat dalam **Lampiran 1**. Sedang **Lampiran 2** berisi tabulasi langkah strategis dan taktis untuk merealisasikan Pemilu Nasional 2014 dan Pemilu Daerah 2016. Lalu **Lampiran 3** yang berisi tentang rumusan pengaturan kembali jadwal pemilu dalam bentuk draf undang-undang pemilu untuk diadopsi oleh undang-undang pilkada, undang-undang pemilu legislatif dan undang-undang pemilu presiden, sebelum kelak dikodifikasi menjadi undang-undang pemilu nasional dan undang-undang pemilu daerah.

## BAB 2

# Kerangka Konseptual

### A. Demokrasi dan Kesejahteraan

Menurut Samuel P. Huntington, transisi demokrasi merupakan interval waktu antara rezim otoriter menuju rezim demokratis,<sup>5</sup> memiliki lima pola: siklus, mencoba dua kali, terputus-putus, langsung, dan dekolonisasi.<sup>6</sup> Adanya pola-pola itu mendorong lahirnya kajian konsolidasi demokrasi.

Georg Sorensen mengatakan, konsolidasi demokrasi adalah tahapan pendalaman demokrasi, yang ditandai pembentukan lembaga demokrasi dan kemajuan ekonomi. Tanpa mengubah ketimpangan ekonomi, akan terjadi penurunan dukungan bagi pemimpin yang terpilih secara demokratis melalui pemilu.<sup>7</sup> Di sinilah perlunya pemilu demokratis membentuk pemerintahan yang solid dan efektif bekerja dalam memerangi ketimpangan ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Robert A. Dahl menyebutkan tujuh lembaga demokrasi, yang empat di antaranya terkait pemilu, yaitu: pejabat dipilih, pemilu bebas dan adil, hak memilih inklusif, dan hak mencalonkan.<sup>8</sup> Adapun tujuan pemilu demokratis tidak sekadar untuk menjaga integrasi nasional, dan memilih pejabat-pejabat yang representatif, tetapi juga untuk menciptakan pemerintahan yang efektif.<sup>9</sup>

Sementara itu para ahli pemilu sepakat untuk menetapkan *governability* sebagai salah satu dari tujuan pemilu. *Governability* adalah stabilitas pemerintahan dan kemampuannya untuk memerintah. *Governability* dipengaruhi oleh jumlah partai, derajat polarisasi politik antarpartai, partisipasi

---

5 O'Donnel dan Philippe C Schmitter, *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, Jakarta: LP3ES, 1993, h 6.

6 Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997, h. 51-54

7 George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003, h. 71.

8 Robert A. Dahl, *On Democracy*, Yale: Yale Universty Press, 1999, h. 17-21

9 Aurel Croissant, Gabriele Bruns dan Marie John (ed), *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*, Jakarta: Pensil-324 dan Friedrich Ebert Stiftung, 2003, h. 5-6.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

partai dalam pemerintahan, serta hubungan antara mayoritas parlemen dan eksekutif, yaitu adanya *divided government* atau pemerintahan terbelah dalam sistem pemerintahan presidensial, atau kabinet minoritas dalam sistem pemerintahan parlementer.<sup>10</sup>

## B. Sistem Pemilu dan Sistem Pemerintahan

---

Para pejabat yang dipilih lewat pemilu adalah mereka yang duduk di lembaga legislatif (Senat dan DPR atau DPR saja) dan eksekutif (presiden atau perdana menteri). Pada sistem pemerintahan parlementer, pemilu legislatif dengan sendirinya juga menentukan pejabat eksekutif. Sebab, parpol atau koalisi parpol yang menang pemilu dan menguasai mayoritas kursi parlemen, berhak membentuk pemerintahan. Sedang pada sistem pemerintahan presidensial, diperlukan pemilu tersendiri untuk memilih presiden.<sup>11</sup>

Dalam pemilu legislatif terdapat tiga sistem utama, yaitu sistem pemilu mayoritarian, sistem pemilu proporsional, dan sistem semiproporsional. Inti dari sistem mayoritarian adalah pada setiap daerah pemilihan tersedia satu kursi atau *single constituency* dan calon yang memperoleh suara terbanyak (dengan metode mayoritas atau pluralitas) terpilih menjadi anggota parlemen. Sebaliknya, dalam sistem proporsional pada setiap daerah pemilihan tersedia banyak kursi, sehingga parpol memperoleh kursi secara proporsional dengan jumlah suara yang diraihnya. Sedang sistem semiproporsional adalah kombinasi antara sistem mayoritarian dan sistem proporsional.

Sementara dalam pemilu presiden terdapat sistem pemilihan langsung (*popularly elected*) pluralitas dan mayoritas dua putaran (*run-off*), serta pemilihan tidak langsung (*electoral college*). Dalam sistem pemilihan langsung, calon yang mendapat suara terbanyak ditetapkan sebagai presiden terpilih (pluralitas). Namun untuk menjamin legitimasi, suara terbanyak diharuskan mencapai 50 persen lebih, sehingga perlu dilakukan pemilihan putaran

---

10 Mark Payne (et all), *Democracies in Development: Politics and Reform in America Latin*, Washington DC: Inter-American Bank, The International IDEA, The Jhon Hopkins University Press, h. 65-82. Lihat juga, Angelina Cheibub Figueiredo and Fernandi Limongi, *Presidential Power and Party Behavior in Legislature*, paper presented at the 1997 Meeting of the Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, Mexico, April 17-19, 1997, dan Aurel Croissant, Gabriele Bruns dan Marie John (ed), op. cit. h. 440-448.

11 Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian an Consensus Government in Twety-One Countries*, New Haven and London: Yale University, 1984, h. 67-71.

kedua (*run-off*) yang diikuti oleh peraih suara terbanyak pertama dan kedua. Sementara dalam sistem pemilihan tidak langsung, pemilih di setiap daerah pemilihan atau provinsi atau negara bagian, memilih wakil-wakil yang secara formal kelak ditugaskan untuk memilih presiden. Itu artinya, jika calon berhasil menempatkan 50 persen lebih wakil-wakilnya, mereka akan menjadi calon terpilih.<sup>12</sup>

## C. Waktu Penyelenggaraan Pemilu dan Efektivitas Pemerintahan

---

Sistem pemilu apapun yang dipakai, upaya membentuk pemerintahan kuat dalam sistem pemerintahan parlementer lebih mudah dicapai karena parpol atau koalisi partai yang meraih kursi terbanyak di parlemen berhak membentuk pemerintahan. Oleh karena itu, pemerintah dalam sistem parlementer lebih mudah mencapai *governability* tinggi karena mereka mendapat dukungan mayoritas parlemen. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan presidensial, di mana soal *governability* pada sistem ini sering menghadapi masalah, akibat hasil pemilu legislatif sering tidak sejalan dengan hasil pemilu eksekutif. Atau, terjadi apa yang disebut dengan *divided government* atau pemerintahan terbelah, di mana presiden terpilih sering tidak didukung parlemen karena parpol atau koalisi parpol pendukung presiden terpilih tidak mampu meraih mayoritas kursi parlemen. Atau, legislatif didominasi oleh satu atau lebih parpol yang berbeda dengan parpol yang memegang kekuasaan eksekutif.

Berdasarkan pengalaman negara-negara Amerika Latin yang banyak menganut sistem presidensial, Scott Mainwaring menyimpulkan bahwa sistem presidensial sangat sulit dikombinasikan dengan multipartai yang menggunakan sistem proporsional. Hal ini terjadi karena hasil pemilu legislatif sering berbeda dari hasil pemilu presiden. Dalam arti, mayoritas kursi legislatif sering dikuasai parpol atau koalisi parpol yang tidak menguasai kursi presiden.<sup>13</sup> Akan tetapi menurut Cheibub, *divided government* bukan sesuatu yang niscaya terjadi dalam sistem pemerintahan presidensial. Pemerintahan terbelah akan terjadi pada sistem pemerintahan presidensial apabila: (1) jumlah parpol efektif terlalu banyak; (2) tidak menerapkan sistem pemilu

---

12 Andrew Reynold dan Ben Reilly dkk, *Sistem Pemilu*, Jakarta: International IDEA - IFES - United Nations, 2001.

13 Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*, dalam *Comparative Political Studies*, 1999, Volume 26, No. 2.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

mayoritarian, melainkan menggunakan sistem pemilu proporsional untuk memilih parlemen, dan (3) pemilihan presiden dan pemilihan parlemen tidak dilakukan bersamaan.<sup>14</sup>

Dengan pemerintahan yang terbelah tersebut, sulit diharapkan pemerintah akan efektif bekerja karena kebijakan yang hendak diambil presiden cenderung dihalang-halangan oleh legislatif. Inilah yang terjadi dalam praktik pemerintahan negara-negara Amerika Latin pada dekade 1960-an sampai 1990-an. Namun pemerintahan terbelah sebetulnya juga terjadi pada sistem presidensial yang menggunakan sistem dwipartai dengan pemilu mayoritarian, seperti di AS. Pada pemerintahan Ronald Reagan misalnya, presiden berasal dari Partai Republik, sedang Senat dan DPR dikuasai Partai Demokrat. Dalam situasi demikian, tidak mudah bagi Presiden Reagan untuk membuat kebijakan karena rencana kebijakannya akan cenderung ditentang Senat dan DPR.

Fiorina menekankan faktor waktu pemilihan anggota parlemen dan presiden sebagai faktor utama penyebab terjadinya *divided government*. Menurutnya, pemerintahan terbelah terjadi ketika anggota legislatif dan pejabat eksekutif dipilih pada periode waktu yang berbeda dan atau cara yang tidak sama.<sup>15</sup> Jadi, terjadinya *divided government* bukan karena faktor penggunaan sistem multipartai dan pemilu proporsional. Sistem dwipartai dan pemilu mayoritarian pun juga sama berpeluang menyumbangkan terjadinya mayoritas legislatif yang tidak sama dengan parpol pendukung presiden. Dengan demikian, dalam menciptakan pemerintahan presidensial efektif, masalahnya bukan mengganti sistem multipartai dan pemilu proporsional dengan sistem dwipartai dan pemilu mayoritarian, melainkan bagaimana mendesain sistem kepartaian dan sistem pemilu yang ada agar dapat menghindari terjadinya *divided government* sehingga terbentuk pemerintahan efektif.

Di sinilah tesis Shugart tentang bekerjanya sistem pemilu dalam membentuk pemerintahan efektif dalam sistem presidensial, perlu mendapat perhatian. Menurut Shugart, jika waktu penyelenggaraan pemilu presiden dibarengkan

---

14 Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

15 Lihat Michael Laver, "Legislatures and Parliaments in Comparative Context", dalam Barry R Weingast and Donald A Wittman (ed), *The Oxford Handbook of Political Economy*, New York: Oxford University, 2006, h. 134.

atau diserentakkan (simultan) dengan pemilu legislatif akan menimbulkan *coattail effect*, yaitu (hasil) pemilihan presiden akan mempengaruhi (hasil) pemilihan anggota legislatif. Artinya, pemilih akan memilih presiden sekaligus parpol (koalisi parpol) pendukung presiden.<sup>16</sup>

Tesis Shugart ini ternyata berlaku di Brasil setelah mereka melakukan perubahan jadwal pemilu, yaitu dengan menyerentakkan waktu penyelenggaraan pemilu presiden dan pemilu anggota legislatif. Inilah yang menjadi salah satu faktor mengapa pascajatuhnya rezim militer pada 1984 dan jatuhnya presiden terpilih pertama oleh Senat dan DPR, Brasil kemudian mampu menjaga stabilitas politik sekaligus menciptakan pemerintahan efektif sehingga satu dekade kemudian Brasil menjadi raksasa ekonomi dunia.

---

<sup>16</sup> Sebagaimana dikutip Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, New York: Oxford University Press, 1994, h.15.

## **Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

## BAB 3

# Kompleksitas Penyelenggaraan Pemilu

### A. Pengaruh Pemilu Orde Baru

---

Tujuan setiap pemilu adalah memilih wakil-wakil rakyat untuk menduduki jabatan-jabatan politik di lembaga legislatif dan eksekutif. Namun sebagai alat demokrasi, pemilu juga digunakan sebagai sarana memperkuat integritas politik nasional dan menciptakan pemerintahan yang efektif.<sup>17</sup> Tujuan keterwakilan politik berarti menempatkan pemilu sebagai sarana memilih wakil-wakil dari kelompok masyarakat yang berbeda-beda (semisal ideologi, orientasi politik, suku ras agama, daerah), sehingga lembaga perwakilan rakyat benar-benar mencerminkan kondisi masyarakatnya. Tujuan integrasi nasional berarti pemilu merupakan sarana menyalurkan perbedaan-perbedaan kepentingan yang ada di dalam masyarakat, sehingga potensi konflik dapat diredam dan diselesaikan secara efektif lewat lembaga-lembaga perwakilan rakyat. Sedangkan tujuan membentuk pemerintahan efektif (*governability*) berarti pemilu adalah sarana membentuk pemerintahan efektif karena para pejabat terpilih mendapat dukungan (legitimasi) dari masyarakat.<sup>18</sup>

Pembangunan ekonomi yang mensyaratkan stabilitas politik, menyebabkan rezim Orde Baru menempatkan integrasi nasional, baik secara vertikal maupun horisontal, sebagai masalah pokok yang harus diatasi. Bahkan dalam perjalanan 32 tahun Orde Baru, integrasi nasional belum dianggap selesai sehingga negara dikelola dalam keadaan darurat. Ke dalam kerangka pemikiran menjaga integrasi nasional itulah Orde Baru memformat penyelenggaraan pemilu. Jadi, Orde Baru mendesain pemilu bukan bertujuan untuk menciptakan keterwakilan politik, atau dalam kerangka menciptakan

17 Aurel Croissant, Gabriele Bruns, dan Marie John (ed), *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*, Jakarta: Pensil-324 dan Friedrich Ebert Stiftung, 2003, h. 5-6.

18 Mark Payne (et all), *Democracies in Development: Politics and Reform in America Latin*, Washington DC: Inter-American Bank, The International IDEA, The Jhon Hopkins University Press, h. 65-82. Lihat juga, Angelina Cheibub Figueiredo and Fernandi Limongi, *Presidential Power and Party Behavior in Legislature*, paper presented at the 1997 Meeting of the Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, Mexico, April 17-19, 1997, dan Aurel Croissant, Gabriele Bruns dan Marie John (ed), op. cit. h.440-448.

## **Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

pemerintahan yang efektif, namun seluruhnya ditujukan untuk menjaga integrasi nasional.

Memang benar bahwa Orde Baru menggelar pemilu karena untuk mendapatkan legitimasi politik dari rakyat. Namun logika mendapatkan legitimasi itu disederhanakan, berupa terpilihnya wakil-wakil rakyat melalui pemilu, tanpa mempedulikan bagaimana mereka dipilih dan dari mana mereka berasal. Kenyataannya Orde Baru hanya memberikan tiga pilihan buat rakyat untuk memilih wakil-wakilnya, yakni lewat Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Siapapun yang banyak mengirimkan wakil-wakilnya di parlemen, sesungguhnya tidak berpengaruh bagi efektivitas pemerintahan karena untuk masalah ini Orde Baru lebih mengandalkan jaringan militer dan birokrasi. Jadi, kemenangan Golkar dari pemilu ke pemilu sebetulnya tak lebih dari sekadar stempel legitimasi politik.

Implikasi dari desain pemilu yang ditujukan untuk menjaga integrasi nasional adalah dilangsungkannya pemilu legislatif secara serentak untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Dengan format pemilu seperti ini, Orde Baru tidak hanya mampu menjamin bahwa sistem politik perwakilan bisa dikendalikan dari pusat, tetapi juga menjamin bahwa kemenangan Golkar bisa bersifat nasional. Sebab, dalam sistem pemilu yang penyelenggaraannya dilakukan secara serentak untuk memilih anggota parlemen nasional maupun lokal, kecenderungan hasil pemilu nasional akan sama dengan hasil pemilu lokal. Isu-isu lokal tidak menjadi pertimbangan pemilih dalam pemungutan suara, sebab rasionalitas politik mereka berhasil dirasuki kampanye masif yang dilakukan parpol-parpol yang menonjolkan isu-isu nasional yang seragam.

Pemilu 1999 adalah pemilu pertama setelah Orde Baru runtuh. Pemilu ini bertujuan untuk mendapatkan legitimasi baru bagi wakil-wakil rakyat yang duduk di DPR dan DPRD. Sebagai pemilu transisi, Pemilu 1999 dipersiapkan secara singkat. Sistem pemilihan tidak berubah dari pemilu Orde Baru, hanya saja prinsip pemilu demokratis benar-benar ditegakkan, yakni dengan membebaskan rakyat untuk memilih dan dipilih. Selanjutnya setelah DPR dan DPRD terbentuk, lembaga tersebut akan memilih presiden dan kepala daerah. UUD 1945 asli memberikan wewenang kepada MPR (yang terdiri atas DPR, Utusan Daerah, Utusan Golongan) untuk mengangkat presiden dan wakil presiden, dan memberikan wewenang DPRD untuk mengangkat kepala daerah.

Setelah memilih presiden dan wakil presiden pada Sidang Umum MPR 1999, MPR melakukan empat kali perubahan konstitusi.<sup>19</sup> Perubahan UUD 1945 telah mengubah struktur ketatanegaraan secara signifikan: (1) DPR mempunyai kedudukan yang lebih kuat; (2) dibentuk lembaga perwakilan baru bernama DPD, dan (3) presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. Pemilihan langsung presiden dan wakil presiden itu kemudian mengilhami adanya pemilihan langsung kepala daerah.<sup>20</sup>

Meskipun struktur ketatanegaraan berubah dan konstitusi baru menghendaki adanya pemilihan anggota DPR, pemilu presiden, yang lalu diikuti pilkada, namun sistem pemilu legislatif tidak berubah. Format penyelenggaraan pemilu pun tidak berubah sehingga pemilu presiden dan pilkada seakan hanya tambahan atau pemilu minor saja. Padahal, hadirnya pemilihan DPD, pemilu presiden, dan pilkada; di satu pihak, akan menimbulkan kompleksitas proses penyelenggaraan pemilu; di lain pihak, hal itu akan menimbulkan dampak politik bagi pembentukan pemerintahan. Masalah pertama akan dibahas pada bagian ini, sedang masalah kedua akan dibahas pada bab berikutnya.

## **B. Memilih Jadi Korban Kerumitan**

---

Pemilu-pemilu Orde Baru merupakan pemilu yang sangat sederhana bagi pemilih. Lebih-lebih setelah Pemilu 1971 di mana pemilu hanya diikuti oleh tiga peserta pemilu: PPP, Golkar, dan PDI. Dengan sistem proporsional daftar tertutup, pemilih hanya memilih gambar parpol di atas tiga kertas suara untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Pemilu serupa juga terjadi pada Pemilu 1999, hanya jumlah peserta pemilu bertambah karena pemilu tidak membatasi jumlah parpol peserta pemilu sebagaimana terjadi pada zaman Orde Baru. Dengan demikian, pada Pemilu 1999 yang merupakan pemilu pertama pasca-Orde Baru, pemilih masih menghadapi prosedur pemilihan yang sederhana: memilih gambar parpol di atas tiga surat suara.<sup>21</sup>

---

19 Perubahan Pertama UUD 1945 disahkan oleh Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (SU-MPR) pada 19 Oktober 1999, Perubahan Kedua UUD 1945 disahkan oleh SU-MPR pada 18 Agustus 2000, Perubahan Ketiga disahkan oleh SU-MPR pada 9 November 2001, dan Perubahan Keempat disahkan oleh SU-MPR pada 10 Agustus 2002.

20 UU No. 32/2004 yang diberlakukan sejak 15 Oktober 2004.

21 UU No. 3/1999 Pasal 54.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

Loncatan besar terjadi pada Pemilu 2004. Loncatan pertama merupakan implikasi atas Perubahan UUD 1945, yang mengharuskan adanya pemilu anggota DPD. Dengan demikian pada saat memberikan suara –kecuali di DKI Jakarta– pemilih menghadapi empat surat suara: (1) surat suara untuk memilih anggota DPR; (2) surat suara untuk memilih anggota DPD; (3) surat suara untuk memilih anggota DPRD Provinsi, dan; (4) surat suara untuk memilih anggota DPRD Kabupaten/Kota.<sup>22</sup>

Loncatan kedua adalah perubahan prosedur memberikan suara. Untuk memilih calon anggota DPD, pemilih cukup mencoblos salah satu nama calon yang terdapat dalam surat suara.<sup>23</sup> Sementara untuk memilih calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, pemilih punya dua alternatif: (1) mencoblos salah satu gambar parpol; atau (2) mencoblos salah satu gambar parpol dan salah satu nama calon yang terdapat dalam kolom gambar parpol.<sup>24</sup> Prosedur tersebut merupakan konsekuensi digunakannya sistem proporsional dengan daftar “setengah terbuka”. Dalam sistem ini, memilih gambar parpol sah, tetapi memilih nama calon justru tidak sah. Artinya, kalau ingin memilih calon, pemilih harus memilih gambar parpol bersama nama calon yang ada di bawahnya.

Pemilih yang berpikiran sederhana dan percaya kepada parpol akan cenderung menggunakan alternatif pertama: memilih gambar parpol, sebagaimana terjadi pada pemilu-pemilu sebelumnya. Namun bagi pemilih yang ingin memilih calon, mereka perlu berpikir dan bekerja keras: (1) memastikan parpol yang hendak dipilih; (2) mengenali dan memastikan nama-nama calon yang diajukan parpol. Karena pemilu memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, pemilih harus mengenali calon-calon pada tiga jenis pemilihan tersebut.

Pada Pemilu 2004 undang-undang menetapkan jumlah kursi setiap daerah pemilihan adalah 3-12 kursi,<sup>25</sup> dan masing-masing parpol bisa mengajukan calon sampai 120 persen dari jumlah kursi yang tersedia di daerah pemilihan

---

22 UU No. 12/2003 Pasal 82.

23 UU No. 12/2003 Pasal 94.

24 UU No. 12/2003 Pasal 93.

25 UU No. 12/2003 Pasal 46 ayat (2)

tersebut.<sup>26</sup> Dengan demikian, jika suatu daerah pemilihan berkursi 3, parpol bisa mengajukan 4 calon. Sementara untuk daerah pemilihan berkursi 12, parpol bisa mengajukan 15 calon. Artinya untuk 3 calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, pemilih harus mengenali dan mempertimbangkan 12 sampai 45 calon. Itu dengan asumsi bahwa pemilih sudah menetapkan satu parpol yang akan dipilih sebelum memilih calonnya.

Jika pemilih masih harus menimbang-nimbang terlebih dahulu parpol dan nama calon yang akan dipilih, terdapat 24 parpol yang harus dikenali dan dipertimbangkan, bersama 12 sampai 45 nama calon, yang diajukan masing-masing parpol sesuai dengan jumlah kursi yang tersedia di daerah pemilihannya. Bisa dibayangkan betapa sulit menjadi pemilih rasional dalam Pemilu 2004, karena tidak sedikit parpol yang harus diketahui untuk dipilih; begitu banyak nama calon anggota legislatif yang harus dikenali dan dipertimbangkan untuk mewakilinya di DPR, DPR Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Apabila pemilu proporsional daftar tertutup dimaknai pemilih hanya memilih gambar parpol, sedang pemilu proporsional daftar terbuka pemilih hanya memilih nama calon; Pemilu 2009 masih masuk kategori pemilu proporsional “setengah terbuka”. Sebagaimana diatur oleh undang-undang, pemilih masih mempunyai dua alternatif: memilih gambar parpol atau memilih nama calon.<sup>27</sup> Bedanya, jika Pemilu 2004 untuk memilih nama calon, pemilih harus memilih gambar parpol juga; pada Pemilu 2009, undang-undang secara tegas menyatakan bahwa pemilih hanya boleh memilih satu kali saja, dengan cara mencentang gambar parpol atau nama calon. Dengan demikian Pemilu 2009 masih merupakan bagian dari pemilu proporsional “setengah terbuka”, akan tetapi dari sisi prosedur sudah lebih memudahkan pemilih, sebab pemilih hanya memilih satu kali saja: memilih gambar partai atau nama parpol.

---

26 UU No. 12/2003 Pasal 65 ayat (2).

27 UU No. 10/2008 Pasal 176 ayat (1)

**Tabel 3.1**  
**Jumlah Partai Politik dan Calon yang**  
**Dihadapi Pemilih saat Pemberian Suara**

Pemilu	Partai	Surat Suara	Jumlah Kursi	Calon	Total Calon
1999	48	DPR			
		DPRD Provinsi			
		DPRD Kabupaten/Kota			
2004	24	DPD	4 per provinsi	10-20	10-20
		DPR	3-12/daerah pemilihan	4-15	96-225
		DPRD Provinsi	3-12/daerah pemilihan	4-15	96-225
		DPRD Kabupaten/Kota	3-12/daerah pemilihan	4-15	96-225
2009	38 (+6 parpol lokal di Aceh)	DPD	4 per provinsi	10-20	10-20
		DPR	3-10/daerah pemilihan	4-12	192-576
		DPRD Provinsi	3-12/daerah pemilihan	4-15	192-720
		DPRD Kabupaten/Kota	3-12/daerah pemilihan	4-15	192-720

Meskipun demikian, sebagaimana tampak pada Tabel 3.1, Pemilu 2009 masih terlalu rumit bagi pemilih yang hendak memilih calon. Sebab dengan 38 parpol peserta pemilu, yang masing-masing dapat mengajukan 120 persen nama calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dari 3 sampai 12 kursi yang tersedia pada setiap daerah pemilihan, berarti pemilih harus mengenali dan mempertimbangkan antara 500 sampai 2.000 nama calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Itu belum termasuk nama calon anggota DPD yang berjumlah 10 sampai 20 calon di setiap provinsi. Dengan jumlah calon sebanyak itu, yang harus dikenali dan dipertimbangkan oleh pemilih, maka tidak realistis berharap pemilih mampu bersikap rasional.

Banyaknya lembaga perwakilan, jumlah partai politik dan jumlah calon anggota legislatif, serta rumitnya prosedur pemberian suara, menjadi sebab meningkatnya jumlah suara tidak sah dari pemilu ke pemilu sebagaimana tampak pada Tabel 3.2.

**Tabel 3.2**  
**Jumlah Suara Sah dan Tidak Sah**

Pemilu	Pemilih	Partisipan	Suara Sah	Suara Tidak Sah
<b>1999</b>	117.738.682	108.302.883	105.786.661	3.526.222
<b>2004</b>	148.000.369	124.420.339	113.462.414	10.957.925
<b>2009</b>	171.265.442	121.588.366	104.099.785	17.488.581

Sebagai perbandingan, untuk menunjukkan sikap rasional pemilih berhubungan dengan jumlah calon yang akan dipilih adalah hasil pilkada periode 2005-2008 dan pilkada sepanjang 2010-2011. Data hasil pilkada periode 2005-2008, menunjukkan bahwa 40 persen calon *incumbent* atau petahana di Jawa tidak terpilih kembali, sementara 60 persen calon petahana di Luar Jawa juga gagal terpilih kembali.<sup>28</sup> Pilkada sepanjang 2010-2011 juga menunjukkan hasil serupa, di mana hanya 50 persen petahana yang berhasil memenangi kembali kursinya.<sup>29</sup> Padahal sudah menjadi pengetahuan umum petahana adalah calon yang sangat dikenal masyarakat, memiliki dukungan dana banyak, serta mampu mengerahkan aparat untuk mempersuasi dan bahkan mengintimidasi pemilih. Kenyataannya mereka tidak terpilih semua. Mereka yang tidak terpilih berarti mendapat hukuman pemilih karena dianggap kinerjanya buruk pada saat menjabat.

Fakta tersebut menunjukkan adanya sikap rasional pemilih dalam memberikan suara. Sikap rasional itu dipermudah oleh sedikitnya jumlah calon yang harus dikenali dan dipertimbangkan untuk dipilih. Tentu saja akan lebih mudah bagi pemilih untuk mengenali dan mempertimbangkan 2 sampai 12 pasangan calon dalam pilkada, daripada harus mengenali dan mempertimbangkan 500 sampai 2.000 calon anggota legislatif.

Jika demikian halnya, salah satu upaya mendorong agar agar pemilih bersikap rasional dalam pemilu legislatif adalah mengurangi jumlah calon. Untuk mengurangi jumlah calon ini banyak cara bisa dilakukan, seperti memperkecil jumlah parpol dan memperkecil jumlah kursi di daerah pemilihan. Cara lain adalah dengan mengurangi jumlah perwakilan lembaga yang dipilih. Apabila

28 Sri Nuryanti (ed), *Analisis Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia*, Jakarta: LIPI Pres, 2006, h. 133-141.

29 Dari 213 pilkada yang diselenggarakan pada 2010, sebanyak 103 di antaranya dimenangkan petahana.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

cara terakhir ini yang ditempuh, pemisahan pemilu nasional dan pemilu daerah menjadi solusi atas kerumitan dalam menghadapi begitu banyak calon.

Dalam pemilu legislatif, pemilih harus memilih perwakilan 4 lembaga, yaitu DPD, DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Sedang dalam pemilu nasional, pemilih hanya memilih 3 perwakilan lembaga, yaitu DPD, DPR, serta presiden dan wakil presiden. Sementara dalam pemilu daerah, pemilih akan memilih perwakilan 4 lembaga juga, yaitu DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota.

Memang antara pemilu legislatif dan pemilu daerah, pemilih sama-sama memilih 4 perwakilan lembaga. Hanya saja pada pemilu daerah jumlah calon lebih sedikit karena untuk memilih gubernur dan wakil gubernur serta bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota, masing-masing hanya memperebutkan 1 kursi, yang akan diikuti 2 sampai 12 pasangan calon.<sup>30</sup> Sementara pada pemilu legislatif pemilih harus memilih calon anggota DPR antara 144 sampai 576 karena kursi yang diperebutkan 3 sampai 10, ditambah 10 sampai 20 calon anggota DPD yang memperebutkan 4 kursi DPD.

Apakah dengan demikian, dalam pemilu presiden dan pilkada, pemilih tidak menghadapi masalah ketika harus menjatuhkan pilihan saat di bilik suara? Jika yang diperhatikan hanya jumlah pasangan calon yang harus dikenali dan dipertimbangkan untuk dipilih, tentu saja pemilih tidak mengalami kesulitan karena pemilih hanya menghadapi 2 sampai 12 pasangan calon. Namun sebelum sampai pada hari-H pemilihan, pemilih sebetulnya mengalami kebingungan karena menghadapi situasi yang merusak akal sehat.

Jadwal penyelenggaraan pemilu Indonesia adalah pemilu legislatif, lalu disusul pemilu presiden, dan selanjutnya pilkada yang berserakan waktunya. Pada pemilu legislatif parpol-parpol peserta pemilu bersaing memperebutkan suara pemilih. Persaingan sering berlangsung sengit sehingga dalam kampanye formal maupun nonformal, masing-masing parpol bersama calon-calon anggota legislatifnya saling menjatuhkan. Sejak masa kampanye hingga hari-H pemilihan, masyarakat terpolarisasi berdasarkan preferensi

---

30 Sejak diperkenankan pengajuan pasangan calon perseorangan atau pasangan calon independen oleh UU No. 12/2007, sejauh ini jumlah pasangan calon terbanyak dalam pilkada terjadi di Kabupaten Kaur, Bengkulu, yakni 12 pasangan calon.

parpol dan calon-calonnya masing-masing.

Namun dalam waktu singkat, menghadapi pemilu presiden yang hanya berselang satu bulan dari pemilu legislatif, pemilih menghadapi situasi yang membingungkan akibat situasi politik yang tiba-tiba berubah 180 derajat. Parpol-parpol yang tadinya saling bersaing dan membawa emosinya untuk mengikuti persaingan tersebut, kini bersatu berkoalisi untuk mengajukan pasangan calon presiden. Situasi persaingan yang berubah total menjadi kerjasama tersebut tentu merusak akal sehat pemilih. Situasi inilah yang menyemai benih-benih ketidakpercayaan masyarakat kepada parpol dan para elite politik, karena mereka tampak tidak memiliki komitmen dan suka memainkan suara hati nurani rakyat, semata-mata demi merebut kekuasaan.

Berbeda dengan pemilu legislatif dengan pemilu presiden, rentang waktu antara pemilu legislatif dengan pilkada memang lebih jauh, satu sampai tiga tahun. Namun rentang waktu yang lebih lama itu bukan berarti melupakan begitu saja persaingan sengit yang terjadi pada saat pemilu legislatif. Rentang waktu memang lebih lama, namun jarak psikologis pemilih dengan parpol-parpol dan elite politiknya, sangat dekat. Dengan demikian, kebingungan atau ketidakpahaman pemilihan atas terjadinya koalisi parpol untuk mengajukan pasangan calon tetap terjadi karena mereka masih ingat pada saat pemilu legislatif parpol dan elite politiknya terlibat persaingan sengit.

Pada pemilu presiden dan pilkada, pemilih menghadapi kebingungan atas perubahan sikap tiba-tiba parpol, dari bermusuhan menjadi berkawan. Dalam pemilu legislatif, pemilih juga menghadapi kebingungan atas tampilnya parpol dan calon dalam satu hari pemilihan. Berbeda dengan kebingungan pertama yang banyak disadari oleh pemilih, kebingungan kedua ini tidak banyak disadari. Di sini daya kritis pemilih tumpul saat memilih parpol dan calon untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, akibat diinterferensi oleh kampanye pemilu nasional untuk memilih DPR.

Kampanye parpol nasional yang masif telah melenakan pemilih atas masalah-masalah yang berbeda di daerah masing-masing. Ketika pemilih memberikan suara, mereka tidak mempertimbangkan kebutuhan parlemen lokal tetapi semata berdasarkan kampanye pemilu nasional. Itulah sebabnya perolehan suara parpol cenderung sama di semua tingkatan karena kampanye nasional atau penampilan tokoh nasional mempengaruhi pemilih dalam memilih

## **Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

parpol dan calon parlemen lokal. Padahal kebutuhan pemilih dan kepentingan parpol dan calon di tingkat lokal berbeda dengan kebutuhan pemilih dan kepentingan parpol di tingkat nasional.

Apakah situasi politik membingungkan dan merusak akal sehat pemilih tersebut akan dipertahankan? Apakah situasi politik yang menyebarkan benih-benih ketidakpercayaan terhadap parpol dan elite politik tersebut akan dibiarkan terus berlangsung? Bukankah situasi ini yang mengondisikan pemilih bersikap pragmatis dalam menghadapi momen-momen pemilihan, karena mereka mengetahui dan merasakan bahwa parpol-parpol dan elite politik hanya memainkan hati nurani pemilih? Lantas bagaimana mengatasinya situasi itu agar tidak berulang setiap lima tahun?

Jawabannya tidak harus dengan mengubah sistem pemilu, tetapi cukup dengan mengubah formatnya, yaitu dengan menjadwalkan kembali waktu penyelenggaraan pemilu. Situasi tersebut sebetulnya berasal dari jadwal penyelenggaraan pemilu, bukan dari sistem pemilu legislatif maupun sistem pemilu eksekutif.

Jika pemilu anggota DPR dan DPD dibarengkan waktunya dengan pemilu presiden, parpol-parpol akan bersaing memperebutkan kursi DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden dalam waktu bersamaan. Dengan demikian, akan terjadi situasi persaingan yang sejalan: parpol atau koalisi parpol yang mengajukan pasangan calon tertentu berkampanye meyakinkan pemilih untuk memperebutkan kursi DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden, berhadapan dengan parpol atau koalisi parpol lain yang tengah memperebutkan kursi yang sama. Kesejalaran situasi persaingan inilah yang memudahkan pemilih untuk bersikap rasional, sekaligus menumbuhkan sikap percaya terhadap parpol dan elite politik yang berkompetisi menduduki jabatan-jabatan politik.

## **C. Partai Politik Terjebak Konflik Internal**

---

Partai-partai politik yang bermunculan menjelang Pemilu 1999 hanya menikmati kebebasannya dalam mengajukan calon-calon anggota legislatif pada pemilu saat itu saja. Pada Pemilu 2004, dengan sistem proporsional "daftar setengah terbuka", parpol harus mulai memikirkan popularitas calonnya untuk ditawarkan kepada pemilih. Terlebih pada Pemilu 2009, setelah Putusan Mahkamah Konstitusi membenarkan formula calon terpilih

ditetapkan berdasar suara terbanyak,<sup>31</sup> sistem pemilu nyaris mendekati proporsional daftar terbuka murni. Hal ini semakin menjadikan parpol untuk mempertimbangkan daya aseptabilitas para calon untuk ditawarkan kepada pemilih.

Dengan kata lain, popularitas dan modal kampanye menjadi faktor utama untuk menentukan calon anggota legislatif daripada loyalitas dan kemampuan kader. Padahal selama ini parpol lebih mengandalkan kader-kader loyal untuk ditampilkan dalam daftar calon dalam pemilu proporsional daftar tertutup. Pada Pemilu 2004, partai politik mendapatkan kesulitan tambahan karena undang-undang meminta kuota 30 persen perempuan dalam daftar calon. Meskipun ketentuan ini tidak disertai sanksi, namun tetap saja hal tersebut merupakan pekerjaan tambahan karena selama ini parpol terbiasa tidak memikirkan kader perempuan. Kuota 30 persen calon perempuan tidak bisa dipenuhi oleh parpol dan semakin ke lembaga perwakilan tingkat bawah semakin sedikit jumlah calon perempuan yang bisa disediakan oleh parpol.

Meskipun perekrutan calon anggota legislatif melibatkan puluhan ribu kader ataupun simpatisan parpol, namun proses perekrutan tersebut meningkatkan ketegangan internal parpol pada semua tingkatan, dan bahkan pada titik tertentu berubah menjadi konflik terbuka. Pada Pemilu 1999, ketegangan dipicu oleh perebutan nomor urut kecil karena calon-calon yang bernomor urut kecil punya peluang besar untuk menjadi calon terpilih. Hal yang sama juga terjadi pada Pemilu 2004, meskipun pemilu kali ini sudah memperkenalkan daftar calon terbuka. Akan tetapi pada Pemilu 2009 sumber konflik berubah; bukan lagi perebutan nomor urut di antara para calon yang merupakan kader parpol, tetapi lebih pada pertarungan antara kader loyal dengan orang-orang baru yang bukan kader namun mendapat prioritas untuk masuk daftar calon.

Secara umum, ketegangan yang kadang-kadang berubah menjadi konflik terbuka pada tahap pencalonan anggota legislatif tersebut bisa segera diselesaikan oleh parpol. Hasilnya, memasuki masa kampanye, pimpinan parpol, para calon anggota legislatif dan kader-kader parpol terlibat kampanye secara bersama-sama untuk memenangi persaingan perebutan suara pemilih. Namun situasi seperti ini tidak terjadi pada pemilu presiden dan pilkada.

---

31 Putusan No. 22-24/PUU/VI/2008, tertanggal 19 Desember 2008.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

Tahapan pencalonan pasangan calon presiden dan wakil presiden merupakan hari-hari yang paling krusial buat parpol. Persaingan antarfaksi dalam tubuh parpol untuk mengajukan calon presiden dan calon wakil presiden, kerap berbuah menjadi konflik terbuka. Sifat konflik menjadi intens dan memerlukan waktu panjang untuk meredakannya. Konflik pencalonan presiden dan wakil presiden ini melanda hampir semua parpol dan kadang berujung pada pemecatan anggota hingga pembentukan parpol baru.

**Tabel 3.3**  
**Konflik Pencalonan Presiden pada Pemilu 2004**

Partai Politik	Kursi DPR	Peta Konflik
<b>Partai Golkar</b>	127	Kubu Akbar Tandjung vs Kubu Wiranto Kubu Akbar Tandjung vs Kubu M Jusuf Kalla (SBY)
<b>PDIP</b>	109	-
<b>PPP</b>	58	Kubu Hamzah Haz vs Kubu SBY
<b>Partai Demokrat</b>	56	-
<b>PAN</b>	53	Kubu Amien Rais vs Kubu SBY
<b>PKB</b>	52	Kubu Abdurrahman Wahid (Gus Dur) vs Kubu SBY
<b>PKS</b>	45	-

Sebagaimana tampak pada Tabel 3.3, dari tujuh parpol yang meraih suara signifikan pada pemilu legislatif Pemilu 2004, empat di antaranya dilanda konflik internal, yaitu Partai Golkar, PPP, PAN, dan PKB. Dari keempat parpol tersebut, Partai Golkar yang meraih kursi terbanyak, mengalami konflik paling serius. Pada tahap awal, konflik berlangsung antara faksi yang menjagokan Akbar Tandjung untuk diajukan sebagai calon presiden, melawan faksi yang menjagokan Wiranto. Setelah putaran pertama selesai, di mana pasangan calon Wiranto-Salahuddin Wahid gagal meraih suara yang mencukupi untuk mengikuti putaran kedua, konflik berubah antara faksi Akbar Tandjung yang mendukung pasangan calon Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi dengan faksi yang mendukung pasangan calon SBY-Kalla. Konflik ini diwarnai oleh pemecatan dan baru berakhir setelah faksi pendukung SBY-Kalla berhasil menggulingkan kepemimpinan Akbar Tandjung dalam Musyawarah Nasional Partai Golkar dan menempatkan Jusuf Kalla sebagai Ketua Umum Partai Golkar.

Pada Pemilu 2009 memang tidak terjadi konflik internal parpol yang serius

sebagaimana terjadi lima tahun sebelumnya. Kemenangan Partai Demokrat segera mendorong parpol-parpol, seperti PKS, PPP, PAN, dan PKB untuk berkoalisi mencalonkan pasangan calon SBY-Boediono. Sementara PDI-P tetap solid mengajukan Megawati, yang kemudian berkoalisi dengan Partai Gerindra untuk mengusung pasangan calon Megawati-Prabowo Subianto. Namun Partai Golkar yang raihan suaranya menurun hingga menjadi parpol pemenang kedua, dilanda perbedaan-perbedaan sikap politik di antara kader-kadernya. Di satu pihak, terdapat kelompok yang mengajukan Jusuf Kalla untuk menjadi calon presiden; di pihak lain terdapat kelompok yang menginginkan agar Partai Golkar mendukung pasangan calon SBY-Boediono. Kemenangan SBY-Boediono menyebabkan Jusuf Kalla kehilangan kontrol pada Musyawarah Nasional Partai Golkar sehingga kepemimpinan Partai Golkar jatuh ke Aburizal Bakrie yang kemudian membawa Partai Golkar berkoalisi mendukung pemerintahan SBY-Boediono.

Secara umum konflik internal parpol yang disebabkan oleh pencalonan pasangan calon presiden dan wakil presiden dapat diakhiri oleh kongres atau musyawarah nasional parpol yang digelar sekitar satu tahun setelah Pemilu Presiden. Forum kekuasaan tertinggi parpol tersebut merupakan arena terakhir pertarungan antarfaksi, sekaligus wahana konsolidasi parpol setelah babak-belur dilanda perbedaan pandangan dan konflik di antara para kader-kadernya. Namun setelah konsolidasi tingkat nasional selesai, bukan berarti parpol tenang bekerja mengurus anggotanya. Pengurus pusat parpol hasil kongres atau musyawarah nasional harus bersiap menghadapi konflik internal parpol di tingkat daerah sebagai dampak dari penyelenggaraan pilkada.

Pilkada yang diselenggarakan satu tahun setelah pemilu presiden bagaikan memindahkan arena konflik internal parpol di kepengurusan pusat ke kepengurusan daerah. Sumber konfliknya hampir sama, yakni pengajuan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Berbeda dengan pemilu legislatif yang menyediakan kursi sangat banyak untuk diperebutkan para kader parpol, kursi yang diperebutkan dalam pilkada hanya sepasang, yaitu kursi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Sementara banyak kader parpol dan nonkader parpol yang bertekad memperebutkan sepasang kursi tersebut, pencalonan menjadi langkah awal persaingan karena parpol atau gabungan parpol berhak mengajukan pasangan calon kepala daerah.

Persaingan dalam pencalonan itulah yang membawa kepengurusan parpol di tingkat daerah dilanda konflik. *Pertama*, perebutan tiket pencalonan tidak

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

hanya terjadi antarkader, tetapi juga diwarnai oleh tampilnya tokoh-tokoh nonkader yang didukung oleh modal kuat. *Kedua*, tidak adanya kriteria yang baku untuk menyaring para calon (dan jikapun ada tapi tidak dilakukan secara konsisten) menambah persaingan dan konflik sulit dicari jalan keluarnya karena masing-masing merasa paling memenuhi kriteria untuk menjadi calon. *Ketiga*, konflik menjadi tidak terkendali karena pengurus parpol tingkat pusat juga terlibat konflik sehingga tidak mampu memberikan putusan yang adil bagi para pihak.

Jadi, pencalonan pilkada menyebabkan parpol dilanda konflik internal. Karena pilkada itu digelar hampir sepanjang tahun, konflik pun juga terjadi sepanjang tahun. Akibatnya, sepanjang tahun pekerjaan pengurus parpol nasional adalah meredakan konflik yang melanda pengurus parpol daerah. Sementara kepengurusan daerah setelah berhasil mengkonsolidasikan diri pascapemilu gubernur, akan kembali menghadapi konflik pencalonan bupati atau walikota. Jadi, pascapemilu legislatif hingga pemilu legislatif berikutnya, pekerjaan utama parpol adalah meredakan konflik internal yang disebabkan oleh pecalonan pemilu presiden dan pilkada.

Dalam situasi seperti itu, tidak mungkin parpol memiliki waktu untuk mengurus anggotanya. Jangankan menampung aspirasi dan memperjuangkan kepentingan anggotanya, menjalankan kegiatan rutin saja, seperti perekrutan anggota, pendidikan politik dan kaderisasi, parpol tidak sempat. Akibatnya, dalam jangka panjang kinerja parpol akan semakin buruk. Sayangnya dalam situasi seperti itu, pemilih juga tidak bisa berbuat banyak. Pemilih tidak bisa secara efektif menjatuhkan "palu godam" untuk menghukum parpol akibat durasi pemilu legislatif yang panjang, setiap lima tahun sekali.

Jarak waktu lima tahun dari satu pemilu ke pemilu berikutnya, menghilangkan daya kritis pemilih untuk mengontrol kinerja partai melalui pemilu. Asumsinya, pemilih akan menghukum parpol yang kinerjanya buruk (mulai dari tidak menepati janji kampanye sampai dengan terlibat skandal korupsi) pada pemilu berikutnya. Kinerja buruk parpol paling banyak diketahui dan dirasakan pemilih terjadi pada tahun kedua atau ketiga setelah pemilihan. Namun pada waktu itu, pemilih tidak bisa menghukum parpol secara efektif karena pada saat itu tidak ada pemilu. Ketika pemilu datang kembali pada tahun kelima, catatan buruk kinerja parpol sudah hilang, baik karena pemilih sudah lupa atau kinerja parpol secara keseluruhan memburuk, sehingga mereka tidak punya pilihan lain selain mengulangi pilihannya. Inilah yang dilakukan

oleh tipe pemilih-pemilih loyal yang terbelenggu oleh kampanye yang mengedepankan ikatan-ikatan ideologis, sementara pemilih yang tidak loyal cenderung memilih parpol baru.

Memang di antara dua pemilu legislatif terdapat pemilu presiden dan pilkada. Namun dalam dua pemilu tersebut, pemilih tidak berhubungan langsung dengan parpol, karena peran parpol hanya mengajukan pasangan calon dan yang tertera dalam surat suara adalah nama pasangan calon. Jadi, pemilu legislatif yang dilangsungkan secara setiap lima tahun sekali membawa implikasi serius pada rendahnya daya kontrol pemilih terhadap kinerja parpol, karena pemilih tidak bisa secara efektif menjatuhkan hukuman buat parpol yang kinerjanya buruk. Inilah sebabnya mengapa parpol tidak terdorong untuk mengembangkan kapastias organisasi dan meningkatkan kinerjanya karena mereka tidak pernah dihukum "secara mematikan" oleh pemilih.

Pemisahan penyelenggaraan pemilu nasional dan pemilu daerah dapat mengatasi masalah parpol yang bersumber dari pencalonan.

*Pertama*, pemisahan pemilu nasional dan pemilu daerah, menjadikan pengurus parpol lebih terkonsentrasi dalam melakukan perekrutan para calon anggota legislatif. Ketersediaan calon juga lebih banyak, karena mereka yang tidak terpilih dalam pemilu nasional bisa diajukan kembali dalam pemilu daerah, demikian sebaliknya. Cara ini selain memudahkan parpol melakukan perekrutan, juga membuat kader-kader berkualitas untuk intensif menekuni dunianya karena mereka akan bersaing setiap 2 sampai 3 tahun sekali.

*Kedua*, penyederhanaan waktu penyelenggaraan pemilu akan meminimalisasi momen-momen terjadinya konflik internal, yang dipicu oleh proses pencalonan dalam legislatif (setiap lima tahun sekali), pencalonan presiden (setiap lima tahun sekali), dan pencalonan kepala daerah (sepanjang tahun setelah pemilu presiden hingga pemilu legislatif berikutnya). Pemilu nasional akan mengkanalisasi konflik pencalonan anggota DPR serta pencalonan presiden dan wakil presiden dalam satu waktu; demikian juga pemilu daerah akan mengkanalisasi konflik pencalonan anggota DPRD serta pencalonan kepala daerah. Jadi, dalam kurun lima tahun momentum terjadinya konflik yang sebelumnya tersebar sepanjang tahun, dapat dikurangi hanya dalam dua momentum, yakni pada pemilu nasional dan pemilu daerah. Dengan demikian parpol memiliki banyak waktu untuk mengurus anggota dan konstituennya.

## **Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

*Ketiga*, pemisahan pemilu nasional dan pemilu daerah menjadikan durasi antarpemilu (yang melibatkan parpol secara langsung) menjadi lebih pendek, dari semula sekali dalam lima tahun, menjadi dua kali dalam lima tahun dalam tenggang waktu 2 sampai 3 tahun. Hal ini tidak saja akan memudahkan pemilih bersikap rasional, tetapi juga memudahkan pemilih untuk menghukum parpol yang kinerjanya buruk. Jika parpol hasil pemilu nasional kinerjanya buruk, mereka akan dihukum pemilih pada saat pemilu daerah. Demikian pula sebaliknya, parpol hasil pemilu daerah yang kinerjanya buruk, akan dihukum pemilih pada pemilu nasional.

Dengan cara demikian, parpol akan didorong untuk terus bersaing meningkatkan kinerja, sebab jika mereka diam atau buruk kelakuan, mereka akan dihukum pemilih, dengan cara tidak memilihnya kembali pada pemilu berikutnya. Meningkatkan kinerja parpol adalah langkah strategis untuk meningkatkan kepercayaan pemilih kepada parpol. Hanya dengan cara itu demokrasi akan berjalan baik, karena tanpa parpol demokrasi akan berhenti.

## **D. KPU Menanggung Beban Tak Seimbang**

---

Indonesia dikenal sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia, setelah India dan Amerika Serikat, karena berhasil menggelar pemilu demokratis yang melibatkan 170 juta pemilih. Berbeda dengan India dan Amerika Serikat yang wilayahnya merupakan daratan, wilayah Indonesia adalah kepulauan. Selain lembah, dataran tinggi, dan pegunungan sebagaimana dimiliki India dan Amerika Serikat, Indonesia memiliki bentangan luas samudera dan lautan yang tidak dimiliki kedua negara tersebut. Dengan demikian, secara geografis Indonesia memiliki wilayah yang sangat beragam, yang berarti juga wilayah sulit bagi terselenggaranya pemilu demokratis. Pemilu menuntut tersebarnya logistik pemilu yang terdiri atas surat suara, kotak suara, alat menandai pilihan, beberapa formulir, dan lain-lain, pada setiap TPS.

Pemilu legislatif merupakan pemilu yang paling kompleks di dunia karena pemilu ini menggunakan dua sistem yang berbeda (sistem pemilu mayoritarian untuk memilih DPD dan sistem pemilu proporsional untuk memilih DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) dan berlangsung dalam satu hari-H pemilihan. Penggunaan sistem pemilu proporsional yang masih setengah-setengah (daftar terbuka, tetapi dengan dua alternatif pilihan: memilih gambar parpol atau memilih gambar parpol dan nama calon

pada Pemilu 2004; memilih gambar parpol atau memilih nama calon pada Pemilu 2009) menambah rumit prosedur pemilihan. Kerumitan itu tidak hanya dialami oleh parpol peserta pemilu dan para calon, tetapi juga pemilih dan penyelenggara pemilu.

KPU selaku penanggung jawab penyelenggaraan pemilu legislatif menanggung beban pekerjaan sangat berat. *Pertama*, lembaga ini harus menerbitkan peraturan teknis pelaksanaan pemilu yang merupakan implementasi dari undang-undang. *Kedua*, lembaga ini harus menyiapkan seluruh jajaran petugas pemilu, mulai dari KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, hingga KPPS, agar dapat melayani peserta pemilu dan pemilih. *Ketiga*, KPU harus mengadakan dan mendistribusikan logistik pemilu di setiap TPS di seluruh Indonesia dan sejumlah tempat di luar negeri. Pada Pemilu 2009 terdapat 519.920 TPS dan 873 TPSLN.

Beban pekerjaan KPU dalam menyelenggarakan pemilu legislatif, tampak pada Tabel 3.4. Untuk melayani 38 parpol (nasional) dan jutaan calon anggota legislatif, KPU harus mengadakan dan mendistribusikan 700 juta surat suara yang terdiri atas 2.000-an varian. Tahapan pekerjaan KPU dan jajarannya berjalan linier dalam kerangka waktu ketat, sehingga kalau satu pekerjaan tidak beres akan berakibat pada tertundanya atau gagalnya tahapan pekerjaan berikutnya. Setelah pemungutan suara, KPU dan jajarannya terlibat dalam proses penghitungan suara secara berjenjang, mulai dari TPS, PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, hingga KPU. Penghitungan suara merupakan pekerjaan yang sangat rawan karena suara rakyat bisa dicuri atau dimanipulasi oleh pihak-pihak yang ingin mendapatkan keuntungan.

Demikianlah, pekerjaan raksasa yang dibebankan kepada KPU dan jajarannya sesungguhnya merupakan pekerjaan *unmanageable*. Masalah dan hambatan selalu terjadi, sehingga dari pemilu ke pemilu KPU selalu dipersalahkan karena dianggap tidak becus bekerja. Daftar pemilih tetap (DPT) yang amburadul, daftar calon yang memuat calon tidak memenuhi syarat, surat suara belum sampai TPS pada hari-H, surat suara tertukar antar-daerah pemilihan, perubahan hasil penghitungan suara, jumlah rekapitulasi suara yang berbeda, hingga pelantikan calon terpilih yang terlambat, adalah masalah-masalah yang dihadapi KPU dari pemilu ke pemilu. Semua itu sebagai akibat dari dibarengkannya pemilihan 4 lembaga perwakilan, yaitu pemilihan anggota DPD, DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dalam satu hari-H pemilihan.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

Bandingkan dengan beban KPU ketika menyelenggarakan pemilu presiden, sebagaimana tampak pada Tabel 3.5. Di sini KPU menangani pekerjaan yang sangat ringan, karena hanya mengurus tidak lebih dari 5 pasangan calon presiden dan wakil presiden, yang berkompetisi secara nasional sehingga surat suaranya pun hanya satu jenis. Proses administrasi pencalonan hanya terjadi di KPU, sementara KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota, PPK, PPS, dan KPPS bertindak sebagai pelaksana. Apabila terjadi putaran kedua, beban pekerjaan tetap ringan karena pekerjaan itu dilakukan dalam waktu yang berbeda. Itulah sebabnya penyelenggaraan pemilu presiden tidak menimbulkan banyak masalah sebagaimana terjadi pada pemilu legislatif.

Beban pekerjaan pilkada sebetulnya tidak jauh berbeda dengan beban pekerjaan pemilu presiden. Hanya saja, di sini beban pekerjaan tidak ditanggung oleh KPU, melainkan oleh KPU Provinsi untuk pemilihan gubernur dan KPU Kabupaten/Kota untuk pemilihan bupati atau walikota. Jika dalam pilkada banyak muncul masalah, hal itu bukan terkait dengan beban pekerjaan, tetapi lebih pada pelanggaran peraturan pemilu, baik yang dilakukan oleh pasangan calon, tim kampanye, penyelenggara, pemilih, maupun warga masyarakat.

Beban pekerjaan pemilu yang tidak seimbang antara pemilu legislatif dengan pemilu presiden dan pilkada, menjadikan penyelenggaraan pemilu legislatif selalu menghadapi masalah, sementara penyelenggaraan pemilu presiden dan pemilu berjalan relatif mulus. Hal ini terjadi karena jenis pekerjaan pemilu legislatif sangat banyak, demikian juga volumenya sangat besar. Karena penyelenggaraan pemilu legislatif merupakan pekerjaan yang *unmanageable*, siapapun anggota KPU akan tetap menghadapi masalah ini. Sedang beban pekerjaan pemilu presiden dan pilkada jenisnya sedikit dan volumenya juga kecil, sehingga penyelenggaraan pemilu presiden dan pilkada selalu berjalan lancar.

Beban pekerjaan yang timpang tersebut harus diseimbangkan agar penyelenggaraan pemilu berjalan baik pada semua jenis pemilu serta menjadikan pelaksanaan pemilu berjalan efektif dan efisien. Oleh karenanya, beban pekerjaan pemilu legislatif harus dikurangi, lalu hasil pengurangan itu ditambahkan kepada pekerjaan pemilu presiden dan pilkada. Jika ditinjau dari sudut manajemen pemilu, pemisahan pemilu nasional dan pemilu daerah merupakan langkah strategis untuk menyeimbangkan pekerjaan penyelenggaraan pemilu.

**Tabel 3.4**  
**Beban Pekerjaan KPU dalam Pemilu Legislatif**

Beban Kerja	Pemilu 2004	Pemilu 2009
Jumlah Pemilih		171.265.442
Jumlah Partai Peserta	24	38 (ditambah 6 parpol lokal di Aceh)
Jumlah TPS	579.901	519.920
Jumlah Daerah Pemilihan:		
DPD	32	33
DPR	69	77
DPRD Provinsi		217
DPRD Kabupaten/Kota		1.851
Jumlah Lembar Surat Suara		
DPD		173.221.199
DPR		174.802.288
DPRD Provinsi		182.916.018
DPRD Kabupaten/Kota		168.451.859
Jumlah Calon:		
DPD	920	1.116
DPR	7.785	11.225
DPRD Provinsi		
DPRD Kab/Kota		
Jumlah Kursi:		
DPD	182	182
DPR	550	560
DPRD Provinsi		
DPRD Kabupaten/Kota		

**Tabel 3.5**  
**Beban Pekerjaan KPU dalam Pemilu Presiden**

Beban Kerja	Pemilu 2004	Pemilu 2009
Jumlah Pemilih		176.411.434
Jumlah Daerah Pemilihan	1 nasional	1 nasional
Jumlah Lembar Surat Suara		
Jumlah Calon	5 pasangan	3 pasangan
Jumlah Kursi	1 pasang	1 pasang

## **Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

Pemilu nasional yang terdiri atas pemilihan DPD, DPR, serta presiden dan wakil presiden, berarti mengurangi pekerjaan pemilihan anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dan menambah pekerjaan pemilu presiden. Sebaliknya, pemilu daerah yang terdiri atas pemilihan anggota DPRD serta pemilihan kepala daerah, berarti menambahkan pekerjaan pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota kepada pilkada. Pada bagian berikut di bawah ini akan ditunjukkan bahwa pemisahan pemilu nasional dan pemilu daerah dapat menekan biaya penyelenggaraan pemilu secara signifikan.

## **E. Biaya Pemilu Berlipat Banyak**

---

Berapa kali penyelenggaraan pemilu dalam setiap lima tahun? Sekilas, jawabannya tiga kali, yaitu pemilu legislatif, pemilu presiden dan pilkada; atau empat kali, yaitu pemilu legislatif, pemilu presiden, pemilu gubernur, serta pemilu bupati atau walikota. Namun sesungguhnya, undang-undang membuka kemungkinan sampai tujuh kali, yaitu: (1) pemilu legislatif; (2) pemilu presiden putaran pertama; (3) pemilu presiden putaran kedua; (4) pemilu gubernur putaran pertama, (5) pemilu gubernur putaran kedua; (6) pemilu bupati atau walikota putaran pertama, dan; (7) pemilu bupati atau walikota putaran kedua.

Jadi berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, di satu daerah sangat mungkin dalam kurun waktu lima tahun digelar pemilu sebanyak tujuh kali. Jumlah pemilu yang terlalu banyak itu menyebabkan kebosanan masyarakat. Inilah salah satu sebab mengapa angka partisipasi pemilih dalam pilkada selalu lebih rendah dari pemilu legislatif dan pemilu presiden. Namun berapapun jumlah pemilih yang mengikuti pemilu, belanja logistik pemilu tetap dihitung berdasarkan jumlah pemilih, sebab sampai sebelum pemungutan suara selesai, jumlah partisipan pemilih tidak pernah diketahui.

Dari sekian banyak jenis biaya pemilu, komponen honor petugas pemilu menyerap 65 persen biaya pemilu. Itu berarti semakin banyak pemilu diselenggarakan, semakin banyak anggaran yang dikeluarkan untuk membayar petugas karena honor petugas dihitung berdasar jumlah kegiatan penyelenggaraan pemilu, bukan berdasarkan beban pekerjaan masing-masing pemilu. Artinya, kalau dua atau tiga pemilu disatukan penyelenggaraannya, honor petugas tetap dibayar satu kegiatan penyelenggaraan pemilu. Itu sebabnya beberapa daerah yang menyatukan penyelenggaraan pemilu gubernur dengan pemilu bupati atau walikota, menghemat anggaran sampai

dua kali lipat. Seperti penyelenggaraan pilkada serentak di Provinsi Sumatera Barat, KPU Provinsi membayar petugas pemilu sehingga 10 KPU Kabupaten/Kota menghemat anggaran sampai 65 persen dibandingkan dengan jika mereka menyelenggarakan pilkada sendiri-sendiri.

**Tabel 3.6**  
**Petugas Pemilu Non-Staf Sekretariat**

Pemilu	KPU Provinsi	KPU Kab/ Kota	PPK	PPS	KPPS
2004	160	2.080	25.605	212.484	4.887.216
2009	165	2.355	32.335	230.133	4.679.280

Dengan demikian, kalau saja penyelenggaraan pemilu legislatif, pemilu presiden, pemilu gubernur, serta pemilu bupati atau walikota, disatukan menjadi dua kali pemilu saja, akan terjadi penghematan dana yang luar biasa. Dalam hitungan KPU, penghematan dana itu mencapai Rp 15 triliun dalam kurun lima tahun anggaran.<sup>32</sup> Hitungan ini masuk akal sebab dengan menyatukan lima sampai tujuh pemilu menjadi hanya dua pemilu, yakni pemilu nasional dan pemilu daerah, anggaran yang dikeluarkan untuk membayar petugas pemilu hanya dua kali kegiatan saja. Upaya itu berarti menghemat sekitar tiga kali lipat jika pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada berjalan sendiri-sendiri seperti saat ini.

32 Perkiraan penghematan biaya ini disampaikan anggota KPU I Gusti Putu Artha dalam berbagai kesempatan.

## **Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

## BAB 4

# Efektivitas Pemerintahan Pascapemilu

### A. Parlemenarisasi Sistem Presidensial

Indonesia menggunakan sistem pemerintahan presidensial sebagaimana digariskan oleh naskah asli UUD 1945. Ketika MPR hasil Pemilu 1999 hendak mengamandemen UUD 1945, didahului konsensus nasional, yang salah satunya menyatakan bahwa sistem presidensial akan terus dipertahankan dan dipertegas dalam konstitusi hasil perubahan.<sup>33</sup> Perubahan Pertama UUD 1945 menegaskan hak presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang ke DPR, mengangkat menteri, memberikan grasi, amnesti, abolisi, rehabilitasi, dan tanda jasa, serta membatasi dua kali masa jabatan.<sup>34</sup>

Namun Perubahan Pertama UUD 1945 juga menegaskan tentang kekuasaan DPR untuk membentuk undang-undang.<sup>35</sup> Dalam hal ini, posisi DPR lebih kuat karena DPR bisa menolak rancangan undang-undang yang diajukan presiden, sementara konstitusi tidak menegaskan bahwa presiden bisa menolak rancangan undang-undang yang diajukan DPR. Sebaliknya, rancangan undang-undang yang mendapatkan persetujuan bersama harus diundangkan oleh presiden.<sup>36</sup>

Penguatan fungsi legislasi DPR itu merupakan koreksi atas praktik politik Orde Baru, di mana saat itu DPR hanya dijadikan stempel untuk mengesahkan undang-undang yang diinginkan Presiden. Apalagi pada saat Perubahan Pertama UUD 1945, presiden dan wakil presiden masih dikonstruksikan sebagai pejabat eksekutif yang diangkat oleh MPR –yang sebagian besar

33 Terdapat lima kesepakatan dasar dalam mengamandem UUD 1945: (1) tidak mengubah bagian Pembukaan UUD 1945; (2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) perubahan dilakukan dengan cara adendum; (4) mempertegas sistem pemerintahan presidensial, dan; (5) penjelasan UUD 1945 ditiadakan, hal-hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat dalam pasal-pasal. Lihat, Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, h. 84-85.

34 UUD 1945 Pasal 5, 7, 14, 15, 17.

35 UUD 1945 Pasal 20.

36 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca-Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006, h. 135.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

anggotanya merupakan anggota DPR. Dengan demikian Perubahan Pertama mengandung bias pemerintahan parlementer atau parlementarisasi sistem presidensial, karena posisi DPR lebih menentukan: pertama, Presiden dipilih MPR yang di dalamnya terdapat DPR; kedua, DPR memegang sepenuhnya kekuasaan membuat undang-undang.

Parlementarisasi sistem presidensial diperkuat pada Perubahan Kedua UUD 1945 yang menegaskan bahwa DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsinya, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat, juga mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas.<sup>37</sup> Pada Perubahan Ketiga UUD 1945, diatur bahwa presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Dengan adanya pemilu presiden, berarti presidensialisme Indonesia menjadi lebih murni dan sudah seharusnya posisi presiden lebih kuat daripada parlemen karena ia tidak lagi dipilih MPR.<sup>38</sup> Meski demikian, Perubahan Ketiga UUD 1945 tidak menghapus atau menghentikan bias parlementerisme.

Mengapa bias parlementerisme tetap berlanjut meskipun presiden dan wakil presiden sudah dipilih melalui pemilu? *Pertama*, MPR sudah sepakat untuk tidak mengubah kembali UUD 1945 atas apa yang sudah ditetapkan pada Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua. Sebab jika kedua perubahan itu diotak-atik lagi, hal itu dikhawatirkan merembet ke perubahan pasal-pasal lain yang bisa membawa ke dalam situasi yang tanpa konstitusi. *Kedua*, sikap MPR juga tidak terlepas dari situasi politik saat pembahasan Perubahan Ketiga, di mana Presiden Abdurrahman Wahid sedang berselisih dengan DPR hingga akhirnya presiden dijatuhkan oleh MPR.<sup>39</sup>

Dengan dipertahankannya pola hubungan DPR-presiden sebagaimana ditetapkan dalam Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua, bias parlementerisme dalam presidensialisme atau parlementarisasi sistem presidensial itu terus berlanjut. Keterpilihan presiden dan wakil presiden

---

37 UUD 1945, Pasal 20A

38 Lihat, Arend Lijphart (ed), *Parliamentary versus Presidential Governemnt*, Oxford: Oxford University Press, 1992.

39 Tentang pengaruh *impeachment* atau penjatuhan Presiden Abdurrahman Wahid terhadap Perubahan Ketiga UUD 1945, lihat Valina Singka Subekti, op. cit, dan Deny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007, h. 243-252.

melalui pemilu tidak mengubah posisi politik presiden, dan oleh karena itu pemilu presiden hanya merupakan pemilu tambahan dari pemilu legislatif, yang selama ini sudah dijalankan setiap lima tahun sejak zaman Orde Baru. Itu sebabnya pemilu legislatif dijadikan prasyarat bagi diberlakukannya pemilu presiden.<sup>40</sup> Dengan demikian, pemilu legislatif diposisikan sebagai pemilu mayor, sedang pemilu presiden hanyalah pemilu minor. Padahal dalam sistem presidensial, pemilu legislatif dan pemilu presiden masing-masing punya kedudukan dan peran setara sebagai wahana untuk mendapatkan basis legitimasi kekuasaan legislatif bagi parlemen dan basis legitimasi kekuasaan eksekutif bagi presiden.

MPR saat itu sebetulnya mempunyai peluang untuk mengkaji lebih jauh bagaimana pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden diatur dalam konstitusi. Jika mereka benar sepakat sistem presidensialisme hendak dipraktikkan secara konsisten, konstitusi mestinya memberi posisi lebih kuat kepada presiden. Kalaupun hal itu tidak bisa dilakukan karena sudah telanjur terikat kesepakatan untuk tidak mengubah kembali Perubahan Pertama dan Perubahan Kedua UUD 1945, rumusan pengaturan pemilu pada konstitusi sesungguhnya bisa mengkondisikan presiden mempunyai kekuatan politik riil yang lebih besar.

Hal itu dimungkinkan karena perumusan pengaturan tentang pemilu DPR, DPD, dan DPRD serta pemilu presiden dan wakil presiden sama-sama dilakukan dalam Perubahan Ketiga. Namun yang terjadi malah pemilu legislatif ditempatkan sebagai prasyarat bagi pemilu presiden sehingga hasil pemilu legislatif mendikte proses dan hasil pemilu presiden. Format pemilihan presiden untuk tingkat nasional itu kemudian diduplikasi untuk pemilihan kepala daerah melalui undang-undang.<sup>41</sup> Akibatnya pilkada pun menjadi pemilu minor di daerah.

Apapun latar belakang ditematkannya pemilu presiden sebagai pemilu minor, yang kemudian juga diikuti oleh pilkada, hal itu telah melahirkan terbentuknya pemerintahan yang terpecah dan tidak efektif di tingkat nasional serta pemerintahan terlepas dan cenderung koruptif di tingkat

---

40 UUD 1945 Pasal 6A ayat (2), berbunyi, "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum."

41 UU No. 32/2004.

daerah. Inilah buah dari dua kali pemilu demokratis terakhir, yang membuat rakyat bertanya-tanya: untuk apa berpemilu jika pemerintahan tidak becus bekerja dan malahan para penjabatnya terlibat korupsi?

## **B. Koalisi Rapuh**

---

Sosial *cleavage* masyarakat Indonesia berpengaruh terhadap terbentuknya sistem multipartai. Itu sebabnya upaya-upaya membentuk satu parpol, seperti digagas oleh Presiden Soekarno pada awal kemerdekaan, gagal total. Demikian juga langkah rezim militer Orde Baru untuk membentuk sistem dwipartai, tidak mencapai hasil. Usulan untuk membangun sistem kepartaian yang sederhana, jika tidak sistem dua partai, melalui pemilu mayoritarian pada awal masa reformasi, juga ditentang banyak kalangan, baik oleh kekuatan lama, maupun oleh kekuatan baru. Oleh karena itu, sistem multipartai yang ditunjang oleh sistem pemilu proporsional seakan sudah *given*, sesuai dengan kondisi sosiokultural masyarakat Indonesia.

Sementara itu, tesis Mainwairing menyatakan bahwa sistem multipartai tidak cocok dengan sistem presidensial sehingga menimbulkan instabilitas politik. Kombinasi dua sistem itu menghasilkan pemerintahan terpecah, *divided government*, di mana presiden berasal dari parpol berbeda yang menguasai parlemen. Dalam situasi seperti itu, pemerintahan tidak berjalan efektif karena presiden terpilih tidak mendapat sokongan dari parlemen. Banyak rencana kebijakan presiden dihambat oleh parlemen. Jika pun kebijakan berhasil diputuskan, prosesnya membutuhkan waktu lama dan memeras banyak tenaga karena presiden harus melobi elite banyak parpol lain.

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla yang terpilih melalui Pemilu 2004 mengalami hal tersebut. Meskipun meraih 60,62 persen suara pada pemilu presiden putaran kedua, namun koalisi parpol yang mencalonkannya, yakni Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) masing-masing hanya memiliki 56, 11, dan 1 kursi dari 550 kursi DPR. Pada putaran kedua, SBY-Kalla sempat menarik dukungan dari PPP (58 kursi), PAN (53), PKB (52), dan PKS (45). Namun sifat dukungan parpol yang calonnya kalah pada putaran pertama tersebut tidak pernah jelas sehingga SBY-Kalla belum punya dukungan kuat di parlemen. Beruntung, Jusuf Kalla memenangi pertarungan internal Partai Golkar sehingga ia berhasil membalikkan sikap Partai Golkar yang semula beroposisi menjadi partai pendukung pemerintah.

Peta politik yang demikian menyebabkan pemerintahan SBY-Kalla mengalami banyak kesulitan dalam pengambilan keputusan. Dalam penyusunan kabinet maupun perombakan kabinet, terjadi tarik-menarik kencang sehingga butuh banyak tenaga untuk negosiasi. Selain itu, meskipun sejumlah pimpinan parpol ditarik dalam kabinet, namun kebijakan yang diambil SBY-Kalla sering mendapat rintangan DPR, termasuk oleh parpol yang kadernya duduk dalam kabinet. Akibatnya pemerintah lambat bertindak. Misalnya, dalam upaya mengantisipasi naiknya harga minyak internasional agar tidak membebani APBN, pemerintah hendak mengurangi subsidi bahan bakar minyak (BBM). Namun rencana ini tidak segera diputuskan karena ditentang parlemen termasuk Partai Golkar, PKB, PAN, dan PKS, sehingga ketika akhirnya kebijakan itu dijalankan, upaya penghematan tidak berjalan maksimal karena terlalu lama waktu berlalu.

Hal serupa terulang pasca-Pemilu 2009, meskipun partai SBY, yaitu Partai Demokrat menjadi pemenang pemilu legislatif dan menguasai 26,43 persen kursi DPR. SBY-Boediono yang dicalonkan oleh PD, PKS, PAN, PPP, dan PKB, meraih 60,8 persen suara dalam pemilu presiden. Pasangan ini mengalahkan M Jusuf Kalla-Wiranto yang didukung Partai Golkar dan Partai Hanura, dan Megawati-Prabowo Subianto yang didukung PDI-P dan Partai Gerindra. Namun jumlah kursi PD, PKS, PAN, PPP, dan PKB di DPR yang mencapai 56,61 persen, masih sangat riskan bagi stabilitas politik SBY-Boediono. Oleh karena itu pasangan ini menarik Partai Golkar yang menguasai 18,93 persen kursi DPR untuk bergabung dalam koalisi pendukung pemerintah. Dengan demikian pemerintahan SBY-Boediono didukung mayoritas parlemen mencapai 75,53 persen kursi DPR yang diduduki 6 parpol.

Meskipun demikian pemerintahan SBY-Boediono tetap tidak berjalan efektif sebagaimana terjadi pada pemerintahan SBY-Kalla. *Pertama*, SBY menghadapi kesulitan untuk menyusun kabinet. Di satu pihak, ia harus memenuhi komitmennya untuk memberikan kursi kepada parpol pendukung awal seperti PD, PKS, PAN, PPP, dan PKB; di sisi lain, ia juga harus memenuhi tuntutan Partai Golkar yang merupakan pendukung terbesar setelah PD. *Kedua*, koalisi juga terlibat silang pendapat terhadap penentuan kebijakan yang mendapat perhatian publik. Jika lima tahun lalu, SBY-Kalla harus menghadapi kenyataan pahit bahwa koalisi parpol pendukung menolak kenaikan harga BBM, kini SBY-Boediono harus berhadapan dengan parpol koalisi yang menuntut penyelidikan kasus Bank Century yang menyoal keterlibatan SBY maupun Boediono.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

Baru berjalan satu setengah tahun, pemerintahan diributkan oleh isu perombakan kabinet yang dilatari oleh keinginan SBY untuk membentuk kolisi baru. SBY ingin mengeluarkan Partai Golkar dan PKS, yang selama ini dianggap sering tidak sejalan dengan pemerintah di DPR. Sebagai gantinya, SBY menawari PDI-P dan Partai Gerindra untuk bergabung dalam koalisi. Tarik-menarik berlangsung berbulan-bulan yang menyebabkan pemerintahan berjalan tersendat. Namun akhir dari tarik-menarik ini ternyata komposisi kabinet tidak berubah karena PDI-P menolak bergabung dalam koalisi.

Mengapa koalisi pendukung pemerintahan SBY-Boediono, yang dikenal dengan Sekretariat Gabungan Partai Politik Pendukung Pemerintahan SBY-Boediono (Setgab), tidak solid mendukung pemerintahan SBY-Boediono? Mengapa parpol-parpol koalisi di DPR cenderung tidak sepenuh hati memberikan dukungan pada saat pemerintah SBY-Boediono membutuhkannya? Mengapa kejadian yang dulu menimpa pemerintahan SBY-Kalla terulang pada SBY-Boediono, meskipun kini PD meraih kursi kursi terbanyak?

Jawaban atas pertanyaan tersebut harus dilihat dari proses pembentukan koalisi. Dalam hal ini, jadwal penyelenggaraan pemilu yang dimulai dari pemilu legislatif lalu disusul pemilu presiden, atau penempatan pemilu legislatif sebagai pemilu mayor dan pemilu presiden sebagai pemilu minor, punya pengaruh signifikan atas kerapuhan koalisi.

Pembentukan koalisi ditentukan oleh dua faktor pendorong.<sup>42</sup> Faktor pertama adalah kesamaan ideologi atau jarak ideologi yang tidak terlalu jauh antarparpol (*ideologically-connected coalition*). Di sini parpol-parpol bersepakat merebut kekuasaan demi merealisasi ideologinya dalam kehidupan bernegara. Faktor kedua adalah keharusan untuk memenangkan pertarungan politik (*minimal-winning coalition*). Di sini pemilihan mitra koalisi ditentukan berdasarkan (kemungkinan) perolehan suara atau jumlah kursi dalam parlemen. Parpol akan berhenti mencari mitra ketika sudah mencapai kemenangan minimal 50 persen plus 1. Koalisi jenis ini sering rentan masalah karena tidak ada ikatan ideologis. Namun untuk mengatasinya mereka membuat platform politik bersama.

Setgab tentu masuk kategori koalisi jenis kedua. Koalisi pendukung pemerintahan SBY-Boediono ini dibentuk bukan atas basis ideologi, tetapi

---

42 Lihat Michael Gallanger, Michael Laver and Peter Mair, *Representative Government in Modern Europe*, New York: Mc Graw-Hill, 1992.

semata mencapai dukungan 50 persen plus 1 di parlemen. Masalahnya koalisi ini dibentuk tanpa platform politik sehingga kebijakan pemerintah dan tindakan politik parpol anggota koalisi tidak jelas arahnya. Mereka sibuk mempertahankan kekuasaan yang terpegang, meskipun oposisi tidak mengganggu. Setgab tidak punya visi, misi, dan program sehingga mereka tidak mengetahui hendak berbuat apa ke depan, kecuali sekadar mempertahankan dan memanfaatkan kekuasaan yang didapatnya dari Pemilu 2009.

Mengapa parpol-parpol koalisi pendukung SBY-Kalla maupun SBY-Boediono tidak mempunyai platform politik bersama? Secara teknis, jawabnya sederhana: parpol-parpol tidak memiliki waktu yang cukup untuk menyusun platform politik dalam rangka membangun koalisi yang kuat. Mereka tidak mempunyai waktu karena mereka baru tertarik untuk berkoalisi setelah perolehan kursi pemilu legislatif dihitung atau setidaknya sepekan setelah hari pemungutan suara pada 9 April 2009. Padahal pendaftaran pasangan calon presiden dan wakil presiden dimulai pada 10 Mei 2009.

Itu artinya parpol-parpol hanya punya waktu kurang dari sebulan untuk membangun koalisi. Apa yang bisa dilakukan oleh parpol-parpol dalam waktu sesempit itu? Jangankan memahami perbedaan-perbedaan ideologi, jangankan menyusun platform politik bersama, membagi tugas untuk berkampanye saja mereka tidak cukup waktu. Akibatnya koalisi terbentuk tanpa visi dan misi, juga tanpa program. Tim pasangan calon presiden dan wakil presiden mungkin sudah menyusunnya, tapi hal itu tak berarti apa-apa buat parpol pengusung pasangan calon.

Parpol koalisi pendukung SBY-Kalla maupun SBY-Boediono sebetulnya hanya menumpang kemenangan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Namun pada saat lain, eksistensi mereka tidak bisa diabaikan sebab tanpa parpol atau gabungan parpol yang mengusungnya menjadi pasangan calon presiden dan wakil presiden, SBY-Kalla atau SBY-Boediono tidak mungkin menjadi presiden dan wakil presiden. Akibatnya, presiden dan wakil presiden terpilih pun tidak cukup kekuatan untuk mengendalikan parpol-parpol koalisi pendukung, terlebih jika parpolnya tidak meraih kursi signifikan di parlemen. Malah yang terjadi sebaliknya, parpol-parpol justru dapat mendikte presiden dan wakil presiden. Situasi ini juga tidak terlepas dari bias parlementerisme dalam sistem presidensial sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

Masalah ini akan terus berulang ke depan jika format pemilu tidak diubah agar memungkinkan parpol membangun koalisi berdasarkan platform politik. Parpol-parpol harus mendapatkan waktu yang cukup untuk saling menjajaki, saling berdiskusi, dan bernegosiasi, dalam rangka membangun koalisi yang kuat. Di sinilah pentingnya jadwal pemilu diatur sedemikian rupa sehingga parpol-parpol memiliki keleluasaan untuk membangun koalisi. Jadi, masalah ini tidak ada kaitannya dengan sistem multipartai dengan pemilu proporsional yang tidak kompatibel dengan pemerintahan presidensial, tetapi lebih pada format pemilu, khususnya pada penyusunan jadwal pemilu.

Sebagai perbandingan, berikut disajikan pengalaman Brasil yang menggunakan sistem multipartai dengan presidensialisme, dalam mengatur format pemilu. Pengalaman Brasil bisa jadi bahan perbandingan, bukan semata sistem politik dan pemerintahannya yang sama dengan Indonesia, tetapi juga sejarah panjang yang mirip, yakni sama-sama mengalami otoriterisme militer puluhan tahun.

Pada 1985 rezim militer menunjuk Jose Sarney sebagai presiden sipil pertama sejak kudeta 1964. Sejak itu usaha membangun demokrasi dilakukan intensif melalui penyusunan konstitusi baru. Sistem dwipartai diganti dengan sistem multipartai. Kongres terdiri atas Senat (Senate of Brasil atau *the upper house*) yang dipilih lewat sistem pluralitas dan House of Representative (Chamber of Deputies of Brasil atau *the lower house*), yang dipilih lewat sistem proporsional. Sistem pemerintahan presidensial dipertahankan dengan pemilihan presiden langsung. Partai-partai pun bermunculan untuk merebut jabatan-jabatan politik di eksekutif maupun legislatif.<sup>43</sup> Pemilihan presiden sistem mayoritas *run-off* dilakukan pada 1989, dengan pemenang Fernando Collor de Mello. Namun presiden terpilih ini tidak sempat menyelesaikan masa kerjanya selama lima tahun.

Presiden Collor memang gagal meningkatkan perekonomian nasional. Namun bukan rakyat yang menjatuhkannya, melainkan Chamber of Deputies, setelah mereka setuju *impeachment* dengan suara 441 banding 38. Meski Collor mundur sebelum Senat mengambil suara, namun Senat tetap mencabut hak politiknya selama delapan tahun. Collor yang meraih 53 persen suara rakyat pada Pemilu Presiden 1989 dengan mudah bisa dijatuhkan Chamber of Deputies dan

---

43 Sejak 1966 rezim militer menerapkan sistem dwipartai, dengan ARENA. sebagai partai pemerintah dan MDB sebagai partai oposisi. Setelah abertura, ARENA berubah menjadi PDS dan MDB menjadi PMDB. Selanjutnya muncul PSDB, PFL, PPB, PTB, PSD, PT, PDT, PSB, PCdB, PCB, PPS, PL, PAN, PMN, dan lain-lain.

Senat karena pada Pemilu Legislatif 1990, partai Collor dan partai lain yang mendukungnya pada Pemilu 1989 gagal meraih kursi mayoritas Chamber of Deputies dan Senat.<sup>44</sup> Dengan kegagalan pembangunan ekonomi dan konstelasi politik seperti itu, serta persaingan keras antarkelompok politik sisa-sisa rezim otoriter militer, pemerintahan Collor sulit untuk bisa bertahan lama.<sup>45</sup>

Kejatuhan Collor menambah daftar panjang eksekutif stagnan di Amerika Latin, seperti halnya di Chile dan Argentina, yang kemudian memancing militer untuk kembali ke politik. Inilah yang mendorong para politisi Brasil untuk mencari solusi strategis guna mencegah kembali tampilnya militer di arena politik. Presiden Itamar Franco (yang sebelumnya adalah wakil presiden) segera membangun koalisi baru dengan melibatkan partai-partai yang menguasai Kongres. Selanjutnya Kongres mengamandemen konstitusi guna menciptakan sistem presidensial yang kuat dalam multipartai: *pertama*, masa jabatan presiden dikurangi menjadi empat tahun; *kedua*, masa jabatan Chamber of Deputies empat tahun, masa jabatan Senat delapan tahun (dua per tiga dipilih dahulu, satu per tiga dipilih kemudian); *ketiga*, pemilu presiden dan pemilu Chamber of Deputies dan Senat diselenggarakan dalam waktu bersamaan (simultan).

Sebagaimana ditemukan oleh Shugart, penyatuan pemilu presiden dengan pemilu legislatif cenderung menguntungkan partai-partai pendukung presiden terpilih karena kemenangan dalam pemilu presiden mendongkrak perolehan suara mereka di parlemen.<sup>46</sup> Namun tesis ini belum berlaku pada Pemilu 1994. Henrique Cardoso yang dicalonkan PSDB, PFL, dan PTB terpilih sebagai presiden dengan dukungan 53 persen suara pada putaran kedua, namun tiga partai tersebut tak mencapai kursi mayoritas di Chamber of Deputies dan Senat. Oleh karena itu, Cardoso melibatkan partai terbesar PMDB dan juga PBB dalam pemerintahannya.

Koalisi besar itulah yang membuat pemerintahan kuat dan stabil. Keputusan-keputusan presiden tidak banyak dihambat oleh Chamber of Deputies dan Senat sehingga pemerintahan Cardoso dapat melakukan pembangunan

---

44 Tentang komposisi anggota Kongres Brasil, lihat <http://www2.camara.gov.br/english>.

45 Lihat kajian menarik Scott Desposato, *Party Switching and Democratization in Brazil*, paper untuk The 1997 Annual Meeting of the Latin American Studies Association, Guadalajara, April 17-20, 1997.

46 Seperti dikutip Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, op. cit.h., 15.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

ekonomi secara efektif. Koalisi besar ini kembali mendukung Cardoso untuk memenangi pertarungan Pemilu 1998. Kali ini tesis Shugart terbukti. Dalam Pemilu 1998 ini Cardoso yang didukung PSDB, PFL, PBB, PTB, PSD, dan PMDB meraih 53 persen suara dalam satu putaran. Demikian juga koalisi partai yang mendukungnya menguasai mayoritas Chamber of Deputies dan Senat.

Hasil serupa juga terjadi pada Pemilu 2002 yang menempatkan Lula da Silva sebagai presiden terpilih dengan suara 61 persen pada putaran kedua serta hasil mayoritas di parlemen oleh koalisi PT, PL, PCdB, PMN, PCB, dan PV. Pada Pemilu 2006 Lula da Silva terpilih kembali dengan suara 60 persen pada putaran kedua. Kali ini partai-partai pendukungnya, yakni PT, PCdB, PRB, PMDB, PL, PSB, PP, dan PMN juga menguasai mayoritas parlemen. Dengan demikian tiga kali pemilu simultan di Brasil menghasilkan pemerintahan kuat<sup>47</sup> sehingga pembangunan ekonomi berjalan efektif. Brasil pun kini menjadi raksasa ekonomi dunia.

## C. Korupsi dan Politik Transaksional

---

Pilkada telah melahirkan beberapa kepala daerah berprestasi, seperti Gubernur Gorontalo Fadel Muhammad, Bupati Lamongan Masfuk, dan Wali Kota Solo (Surakarta) Joko Widodo. Prestasi mereka tidak hanya tercermin dari naiknya indeks statistik ekonomi, tetapi terasa langsung masyarakat. Rakyat merasakan manfaat kebijakan yang diambil pemerintah. Kegiatan pelayanan pemerintah, seperti pembuatan kartu penduduk, kartu keluarga, surat kelahiran dan surat kematian, tidak hanya bebas pungutan, tetapi juga lebih cepat. Pembangunan prasarana fisik, seperti pembangunan jalan, pendirian pasar, pembukaan lahan, dan lain-lain, berhasil mengangkat ekonomi rakyat. Itulah sebabnya, tanpa berkampanye yang berlebihan, mereka terpilih kembali dalam pilkada berikutnya.

Namun pilkada periode pertama 2005-2008 ternyata lebih banyak menghasilkan kepala daerah yang rendah kinerja. Mereka yang terpilih sebagian besar tidak memiliki kemampuan yang cukup untuk memimpin dan mengelola pemerintahan sehingga kehadiran kepala daerah pilihan rakyat tidak berdampak apapun terhadap kesejahteraan rakyat. Padahal pada saat kampanye, semua calon kepala daerah menjanjikan kesejahteraan rakyat: pendidikan gratis, pelayanan kesehatan murah, hingga menciptakan peluang

---

47 Mark Payne (et al), *op. cit.* h. 65-82.

kerja dan menambah lahan pertanian. Akan tetapi sebagian besar kepala daerah gagal mewujudkan janji-janjinya.

Lebih dari sekadar kinerja rendah, banyak kepala daerah hasil pilkada justru terjerat masalah korupsi. Pilkada pertama kali digelar di Kabupaten Kutai Kartanegara, Kalimantan Timur, menghasilkan Syaukani Hasan Rais sebagai bupati terpilih. Namun sebelum masa kerjanya habis, Syaukani harus masuk penjara karena kasus korupsi. Setelah itu, sejumlah kepala daerah menyusul menjadi tersangka dan terpidana. Hingga Desember 2010 terdapat 17 gubernur yang jadi tersangka kasus korupsi. Sementara, dari 497 kabupaten/kota di Indonesia, terdapat 138 bupati/walikota yang terjerat kasus korupsi.<sup>48</sup> Jumlah tersebut akan terus bertambah mengingat hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menunjukkan banyaknya pemerintah daerah yang tidak benar dalam mengelola dana negara.

Menurut Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi – yang juga mantan Gubernur Sumatera Barat dan mantan Bupati Solok – meningkatnya jumlah kepala daerah yang terlibat korupsi merupakan dampak buruk pilkada. Untuk berkompetisi, seorang calon gubernur membutuhkan dana Rp 60-100 miliar. Padahal gaji gubernur tertinggi, yakni Gubernur DKI Jakarta, hanya Rp 90 juta/bulan, yang berarti total gaji selama lima tahun sama dengan Rp 6 miliar. Sementara untuk berkompetisi dalam pilkada memperebutkan kursi bupati/walikota, calon terpilih bisa menghabiskan dana Rp 10-50 miliar. Padahal gaji tertinggi bupati/walikota tidak lebih dari Rp 25/bulan.<sup>49</sup> Lantas dari mana para kepala daerah itu harus mengembalikan dana yang dihabiskan untuk pilkada? Sebagian besar dari mereka memanfaatkan dan menyalahgunakan dana APBD. Hal ini yang menjadi penyebab banyak kepala daerah terjerat kasus korupsi.

Banyaknya kasus penyalahgunaan dana APBD oleh kepala daerah sebetulnya tidak lepas dari rendahnya pengawasan atas pengelolaan APBD oleh DPRD. Adapun rendahnya pengawasan DPRD terhadap kepala daerah merupakan konsekuensi logis dari pemerintahan terlepas (*uncontrolled government*), sebuah konsep lanjutan dari pemerintahan terbelah (*divided government*). Jika di tingkat nasional terjadinya pemerintahan terbelah (*divided government*) ditandai oleh rendahnya dukungan parlemen terhadap presiden, karena

---

48 *Kompas*, 17 Januari 2011.

49 *Kompas*, 26 Juli 2010.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

parpol atau parpol-parpol moyaritas parlemen berbeda dengan parpol yang menguasai kursi presiden, pemerintahan terlepas (*uncontrolled government*) ditandai oleh rendahnya atau tiadanya hubungan politik antara mereka yang menduduki parlemen dengan pemegang jabatan kepala daerah. Akibatnya hubungan kerja antara DPRD dan kepala daerah semata-mata bersifat normatif berjalan sesuai prosedur formal.

Di satu pihak, kepala daerah merasa tidak harus bertanggung jawab kepada DPRD karena mereka dipilih langsung oleh rakyat. Di lain pihak, DPRD merasa tugasnya sudah selesai begitu APBD ataupun peraturan daerah lain disahkan. Tiadanya ikatan politik antara kepala daerah dengan DPRD karena sebagian besar kepala daerah bukan orang parpol. Jika pun mereka orang parpol, mereka adalah kader-kader baru yang belum menyelami ideologi visi dan misi parpol bersangkutan. Sebagian besar kepala daerah hasil pilkada adalah birokrat atau mantan birokrat, perwira militer atau mantan perwira militer, dan pengusaha. Memang untuk mengatasi kesenjangan politik, banyak parpol menempatkan kadernya sebagai wakil kepala daerah. Namun wakil kepala daerah sering terpinggirkan, sebab posisi dan fungsinya sebatas pengganti jika kepala daerah berhalangan. Hal inilah yang menyebabkan kepala daerah terlepas dari DPRD ketika mengambil kebijakan.

Apa itu berarti kepala daerah mudah dalam mengambil kebijakan? Tentu saja tidak, sebab semua rencana kebijakan kepala daerah sesungguhnya berpotensi dihambat DPRD. Apalagi tidak ada pertimbangan ideologi atau kepentingan yang sama antara kepala daerah dengan parpol-parpol di DPR. Karena itu sesungguhnya bukan hal mudah buat kepala daerah untuk membuat kebijakan bersama DPRD.

Akan tetapi, mengapa di semua daerah pengambilan kebijakan berjalan lancar? Mengapa hanya beberapa daerah saja yang tersendat dalam pengesahan APBD? Di sinilah politik transaksional mengambil peran. Demi memuluskan rencana kebijakannya, kepala daerah melakukan bagi-bagi proyek pembangunan prasarana fisik, dana sosial, jabatan, dan lain-lain, dengan para anggota DPRD. Jika selama ini sedikit sekali terjadi hambatan politik dalam pengambilan kebijakan di daerah, hal itu bukan berarti terjadi kesepahaman politik antara kepala daerah dengan DPRD, tetapi semua itu terjadi lebih karena politik transaksional. Inilah yang melatari mengapa banyak kepala daerah terjerat kasus korupsi.

Mengapa parpol di sebagian besar daerah tidak berani mencalonkan kadernya untuk tampil dalam pilkada? *Pertama*, parpol tidak memiliki kader yang mumpuni untuk berkompetisi dalam pilkada. *Kedua*, parpol mengambil jalan praktis untuk memenangkan pilkada, yaitu mengajukan calon yang peluang terpilihnya tinggi –untuk mengukur peluang ini parpol menggunakan jasa lembaga survei– dan/atau parpol memberikan kepada calon yang mampu membayar mahal berkas pencalonan. Akibatnya kader berkualitas yang tidak didukung modal kuat terpinggirkan. Pada tahap pencalonan inilah politik transaksional dimulai.

Jual-beli kursi pencalonan merupakan tahap awal terjadinya pemerintahan terlepas. Setelah membayar “uang jadi” pencalonan, para calon harus berkampanye sendiri karena tim kampanye resmi yang dibentuk parpol tidak bekerja. Kader-kader parpol juga merasa tidak harus bekerja memenangkan calon partainya karena calon bukanlah orang parpol. Situasi ini berdampak pada pascapilkada karena ketika calon terpilih dan dilantik, mereka merasa tidak punya hubungan apapun dengan parpol yang mengajukannya. Mereka telah “beli putus” berkas pencalonan sehingga segala macam kebijakan yang akan diajalankannya tidak harus dikonsultasikan dengan parpol. Apalagi, kenyataannya parpol tidak terlibat perumusan program dan pelaksanaan kampanye.

Jadi, pemerintahan terlepas (*uncontrolled government*) pascapilkada yang terjadi di sebagian besar daerah di Indonesia, diawali oleh kesulitan parpol dalam mengajukan kader parpol dalam pilkada. Parpol kemudian bersikap praktis: memilih calon yang peluang terpilihnya besar dan atau menjual berkas pencalonan kepada calon yang membayar mahal. Dalam situasi seperti itu, calon terpaksa berkampanye sendiri karena dia bukan bagian dari parpol. Ketika terpilih, parpol tidak punya hubungan lagi dengan kepala daerah terpilih karena kepala daerah terpilih sudah “beli putus” berkas pencalonan. Akibatnya kepala daerah menjalankan kebijakannya sendiri melalui politik transaksional. Ideologi, misi, dan program parpol tidak menjadi pertimbangan dalam perumusan kebijakan kepala daerah. Parpol bukan lagi faktor yang harus dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan karena perannya sudah selesai pada saat pencalonan.

Jika situasi tersebut terus berlangsung, sulit mengharapkan tampilnya kepala daerah yang benar-benar mampu mengemban kepentingan rakyat. Di satu pihak, kepala daerah terpilih sudah terjerat dengan politik uang, baik

## **Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

untuk membayar putus berkas pencalonan maupun untuk membeli suara, sehingga ia harus mencari dana untuk mengembalikan uang yang telah dibelanjakan dalam proses pilkada, pada saat ia menjabat. Di lain pihak, parpol yang tidak punya ikatan ideologis dan program dengan kepala daerah, berkecenderungan untuk menghambat semua rencana kebijakan, sehingga mau tidak mau kepala daerah harus melakukan politik transaksional.

Lingkaran setan politik yang menjerat lingkungan politik daerah tersebut harus diputus, dan rekayasa pemilu bisa mengatasinya. Caranya tidak dengan mengubah sistem pemilu, namun cukup dengan mengubah formatnya, yakni menyatukan pemilu anggota DPRD dengan pilkada menjadi pemilu daerah.

Penyatuan pemilu anggota DPRD dengan pemilu kepala daerah akan mendorong parpol-parpol untuk bersungguh-sungguh melakukan kerja sama dalam kemenangan pemilu. Sebab, kader-kader parpol yang menjadi calon anggota DPRD akan melakukan kampanye bersama-sama dengan calon kepala daerah yang diusung oleh parpolnya. Perumusan program, strategi, dan koordinasi kampanye menjadi keharusan. Situasi ini akhirnya memaksa mereka tidak hanya solid bekerja pada saat kampanye, tetapi juga terus berlangsung sampai pascapilkada karena mereka harus bersama-sama menghadapi oposisi, yakni parpol-parpol lain yang kalah dalam pemilihan kepala daerah. Dengan demikian kemungkinan terjadinya pemerintahan terlepas bisa dihindari.

Politik transaksional mungkin saja akan tetap berlangsung, tetapi yang terlibat lebih sedikit karena kepala daerah hanya terikat kepada parpol-parpol yang mencalonkannya. Namun demikian, kepala daerah dan parpol-parpol yang mendukungnya di DPRD, tidak bisa bertindak semena-mena. Sebab sepa-terjang mereka selalu dikontrol oleh parpol-parpol oposisi di DPRD, yaitu parpol-parpol yang gagal menempatkan calon sebagai kepala daerah terpilih. Inilah yang dapat memaksa kepala daerah berhati-hati dalam mengelola dan memanfaatkan dana APBD.

## **D. Pemanfaatan *Coattail Effect***

---

Seperti dipaparkan pada Bab 2, sistem pemilu apapun yang dipakai dalam sistem pemerintahan parlementer, upaya membentuk pemerintahan kuat lebih mudah dicapai karena parpol atau koalisi parpol yang meraih kursi terbanyak di parlemen berhak membentuk pemerintahan. Oleh karena itu, pemerintah dalam sistem parlementer lebih mudah mencapai *governability*

tinggi karena mereka mendapat dukungan mayoritas parlemen. Hal ini berbeda dengan sistem pemerintahan presidensial, di mana soal *governability* sering menghadapi masalah akibat hasil pemilu legislatif sering tidak sejalan dengan hasil pemilu eksekutif. Artinya, presiden terpilih sering tidak didukung parlemen karena parpol atau koalisi parpol pendukung presiden terpilih tidak mampu meraih mayoritas kursi parlemen.

Berdasarkan pengalaman negara-negara Amerika Latin yang banyak menganut sistem presidensial, Mainwaring menyimpulkan bahwa sistem presidensial sangat sulit dikombinasikan dengan multipartai, yang menggunakan sistem proporsional. Namun dengan tesis *coattail effect*, Shugart menunjukkan bahwa faktor waktu penyelenggaraan pemilu bisa mengatasi masalah ini. Jika waktu penyelenggaraan pemilu presiden dibarengkan dengan pemilu legislatif, pemilihan presiden akan mempengaruhi pemilihan anggota legislatif. Artinya, pemilih akan memilih presiden dan memilih parpol pendukung presiden. Tesis *coattail effect* itu terbukti di Brasil, di mana ketika pemilu DPR dan Senat diberengkan waktunya dengan pemilu presiden, kemenangan presiden terpilih diikuti oleh kemenangan koalisi parpol yang mencalonkannya dalam memperebutkan kursi pemilu legislatif.

Dengan demikian pemerintah akan efektif berkerja karena presiden mendapat dukungan penuh dari parlemen. Itu bukan berarti presiden bekerja tanpa kontrol, sebab parpol-parpol yang calon presidennya kalah dengan sendirinya menjadi oposisi. Sebagai parpol oposisi, apabila mereka tidak menjalankan fungsi oposisi secara maksimal, baik dalam mengkritisi pelaksanaan kebijakan maupun dalam menawarkan alternatif kebijakan, pada pemilu berikutnya mereka akan kalah lagi.

Memang *coattail effect* tidak otomatis terjadi pada pemilu legislatif dan pemilu presiden yang dibarengkan pelaksanaannya. Namun berbagai data pemilu di dunia menunjukkan kemungkinan terjadinya *coattail effect* sangat tinggi.<sup>50</sup> Itulah sebabnya dalam konteks Indonesia, penggabungan pemilu legislatif dan pemilu peresiden bisa menjadi solusi strategis atas terjadinya pemerintahan terpecah di tingkat nasional dan pemerintahan terlepas di tingkat daerah. Dalam hal ini, pemilu anggota DPR dan DPD disatukan dengan pemilu presiden mejadi pemilu nasional, sementara pemilu anggota DPRD dan pilkada disatukan menjadi pemilu daerah.

---

50 Mark Payne (et al), op. cit.

### **Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

Jika itu yang harus dilakukan, jadwal pemilu harus diubah. Berbeda dengan pengalaman Brasil yang untuk mengubah jadwal pemilu harus dilakukan pemotongan masa jabatan anggota DPR dan presiden dari lima tahun menjadi empat tahun, hal itu tidak perlu dilakukan untuk mengubah jadwal pemilu di Indonesia. Yang dibutuhkan adalah perpanjangan masa kerja jabatan tertentu dan pemotongan masa kerja jabatan yang lain selama masa peralihan agar jadwal pemilu nasional dan pemilu daerah bisa menjadi permanen setelah dua kali periode pemilu. Langkah itu masih dibuka peluangnya oleh konstitusi sehingga pengubahan jadwal pemilu tidak harus didahului oleh perubahan konstitusi.

## BAB 5

# Pengaturan Kembali Jadwal Pemilu

### A. Kekuatan Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah

Gagasan menyederhanakan waktu penyelenggaraan pemilu bukanlah hal baru. Pada saat pembahasan Perubahan Ketiga UUD 1945, gagasan menyatukan penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden dibahas sampai pada tingkat pelaksanaan teknis. Sebelum pengesahan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah", Badan Pekerja MPR sempat melakukan simulasi pemungutan suara di tempat pemungutan suara (TPS).<sup>51</sup>

Dalam simulasi itu, setiap pemilih mendapatkan lima surat suara, yaitu: (1) surat suara pemilu anggota DPR, (2) surat suara pemilu anggota DPD, (3) surat suara pemilu anggota DPRD Provinsi, (4) surat suara pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota, dan (5) surat suara pemilu presiden dan wakil presiden. Setelah melakukan pemberian suara di dalam bilik suara, para pemilih memasukkan masing-masing surat suara tersebut ke kotak suara, yang terdiri atas: (1) kotak suara pemilu anggota DPR, (2) kotak suara pemilu anggota DPD, (3) kotak suara pemilu anggota DPRD Provinsi, (4) kotak suara pemilu anggota DPRD Kabupaten/Kota, dan (5) kotak suara pemilu presiden dan wakil presiden.

Namun dalam pembahasan undang-undang pemilu pascaperubahan konstitusi, pembuat undang-undang menempatkan pemilu legislatif diselenggarakan lebih dahulu, baru disusul pemilu presiden. Terhadap ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum", pembuat undang-undang menafsirkan bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif harus didahulukan dari pemilu presiden karena parpol peserta pemilu legislatif itu yang akan mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden dalam pemilu presiden.

51 Anggota Badan Pekerja MPR Patrialis Akbar berkali-kali menjelaskan simulasi ini dalam berbagai kesempatan diskusi terbuka.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

Padahal ketentuan konstitusi tersebut tidak mengharuskan adanya pemisahan pemilu legislatif dengan pemilu presiden. Konstitusi hanya menuntut pasangan calon presiden dan wakil presiden diajukan “partai politik peserta pemilu” sebelum pemilu presiden, bukan “partai politik peserta pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD” sebelum pemilu presiden.

Namun kalau saja pemilu serentak sebagaimana pernah disimulasikan oleh Badan Pekerja MPR tersebut dipraktikkan, hal itu secara teknis sulit dilaksanakan. *Pertama*, pemilih menghadapi begitu banyak parpol, para calon anggota legislatif (DPD, DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota), serta pasangan calon presiden dan wakil presiden. Jumlah tersebut akan bertambah lagi bila pemilihan kepala daerah juga disatukan.

Dalam situasi seperti ini pemilih akan menjadi korban utama pemilu. Mereka tidak mungkin bersikap rasional saat menghadapi begitu banyak parpol, calon anggota legislatif, dan pasangan calon pejabat eksekutif. Dari sisi manajemen, penyelenggara pemilu tidak mungkin bisa menjalankan pemilu serentak seperti itu karena jenis pekerjaan sangat banyak dan volume pekerjaan sangat besar. Sementara dari sisi parpol, mereka menghadapi situasi yang tidak terkendali karena harus mengajukan sekian banyak calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dalam waktu yang bersamaan.

Penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam satu hari-H pemilihan jelas menambah kompleksitas proses penyelenggaraan pemilu, baik dilihat dari sisi pemilih, penyelenggara, maupun peserta pemilu. Tentu saja hal ini akan berdampak pada kinerja parpol dan pemerintahan hasil pemilu.

*Pertama*, parpol tidak bisa dikontrol oleh pemilih karena keberadaannya hanya muncul sekali dalam lima tahun. Akibatnya parpol bekerja hanya menjelang dan selama pemilu, setelah itu mereka mengabaikan aspirasi dan kepentingan pemilih.

*Kedua*, pemerintahan hasil pemilu (yang terdiri dari anggota legislatif dan pejabat eksekutif terpilih) tidak memiliki konfigurasi politik jelas, sehingga pemerintahan tidak efektif karena semua kebijakan diambil berdasar transaksi politik, bukan atas kepentingan rakyat sebagaimana dijanjikan dalam kampanye pemilu.

Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilu serentak untuk memilih anggota legislatif dan pejabat eksekutif, lebih banyak *mudharat*-nya daripada manfaatnya.

Penyelenggaraan pilkada sepanjang 2005-2008 yang berserakan waktunya, membuat pimpinan parpol kerepotan dalam menjaga irama kerja. Di satu pihak, sebagai pejabat eksekutif maupun anggota legislatif, mereka harus menjalankan pekerjaan pemerintahan yang memerlukan konsentrasi khusus; di lain pihak, sebagai pimpinan parpol, mereka harus mengendalikan keributan parpol akibat pengajuan pasangan calon kepala daerah yang terjadi setiap waktu.<sup>52</sup> Inilah yang melatari lahirnya gagasan menyatukan pilkada yang berserakan waktunya dengan pemilu presiden sehingga menjadi pemilu eksekutif. Gagasan penyelenggaraan pemilu eksekutif ini pertama kali dilontarkan oleh Wakil Presiden Jusuf Kalla, yang (saat itu) juga Ketua Umum Partai Golkar. Alasan lain penyatuan pemilu presiden dan pilkada adalah untuk menghemat biaya pemilu.<sup>53</sup>

Penyelenggaraan pemilu serentak pemilu legislatif dan pemilu eksekutif memang akan menghemat dana negara yang tidak sedikit. Seperti dipaparkan sebelumnya, sebanyak 65 persen biaya pemilu masuk dalam komponen honorarium petugas pemilu yang dibayarkan setiap kegiatan pemilu. Kalau dalam kurun lima tahun hanya terjadi dua kali kegiatan pemilu, yakni pemilu legislatif dan pemilu eksekutif, dana negara yang digunakan untuk membiayai pemilu bisa ditekan sampai tiga atau empat kali lipat.

Namun penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif, tidak mengurangi kompleksitas penyelenggaraan pemilu legislatif yang menyebabkan pemilih tidak mampu bersikap rasional, parpol tidak selektif dalam mengajukan calon-calon anggota legislatif, dan penyelenggara pemilu menanggung beban pekerjaan yang *unmanageable*. Yang lebih mengkhawatirkan, penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif tidak mendorong terbentuknya pemerintahan efektif karena pejabat eksekutif terpilih tidak mendapat dukungan legislatif. Dengan demikian

---

52 Wakil Presiden Jusuf Kalla yang juga Ketua Umum Partai Golkar mengeluhkan kesibukannya dalam menyeleksi calon kepala daerah yang akan diajukan oleh parpol yang dipimpinnya. Kesibukan yang sama tentu juga dialami oleh pimpinan parpol lain, yang juga menduduki jabatan eksekutif maupun legislatif.

53 Menurut anggota KPU I Gusti Putu Artha, penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dalam kurun waktu lima tahun dapat menghemat biaya negara sampai Rp 15 triliun.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

ketidakefektifan hasil pemilu presiden pada tingkat nasional selama ini akan diduplikasi di tingkat daerah. Sebagai dampak dari konfigurasi politik yang tidak jelas di DPRD, kepala daerah terpilih tidak bisa menjalankan kebijakan yang dijanjikan dalam kampanye karena setiap rencana kebijakan berpotensi dihambat oleh DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota.

Oleh karena itu, pemilu legislatif dan pemilu eksekutif sulit mencegah terjadinya politik transaksional di lingkungan elite politik daerah karena hanya dengan cara itu kepala daerah bisa menjalankan roda pemerintahan. Pemilu legislatif dan pemilu eksekutif juga tidak mendorong parpol untuk meningkatkan kinerjanya karena mereka baru mendekati pemilih pada saat menjelang pemilu legislatif. Sementara dalam pemilu eksekutif, peran parpol hanya terbatas pada pencalonan sehingga pemilih tidak dapat menjatuhkan sanksi secara efektif (dengan cara tidak memilih) kepada parpol yang rendah kinerjanya.

Jadi, sebagaimana dipaparkan dalam Bab 3 dan Bab 4, penyederhanaan waktu penyelenggaraan pemilu menjadi Pemilu Nasional (untuk memilih anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden) dan Pemilu Daerah (untuk memilih anggota DPRD dan kepala daerah), memiliki banyak kekuatan atau kelebihan jika dibandingkan dengan penyelenggaraan pemilu serentak nasional (sekali dalam lima tahun), serta pemilu legislatif dan pemilu eksekutif. Tabel 5.1 memperjelas kekuatan dan kelebihan masing-masing format penyederhanaan waktu penyelenggaraan pemilu.

## B. Pertimbangan Konstitusional<sup>54</sup>

---

Seperti dijelaskan pada Bab 3, pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah dapat mengatasi masalah-masalah proses penyelenggaraan pemilu yang dihadapi oleh pemilih, parpol, dan penyelenggara pemilu. Selanjutnya Bab 4 juga menjelaskan bahwa pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah dapat mengatasi situasi buruk yang terjadi pascapemilu, sehingga pemerintahan hasil pemilu bisa efektif bekerja dan parpol terus terdorong untuk meningkatkan kinerjanya dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat. Jika demikian, apakah mengubah format pemilu, dari

---

54 Prof. Dr. Saldi Isra, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, memberi banyak sumbangan pemikiran mengenai topik ini, baik melalui Forum Diskusi Terbatas: Pemilu Serentak – Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah, pada 19 Mei 2010 di Padang, maupun dalam diskusi-diskusi informal dengan Penulis.

**Tabel**  
**Format Penyederhanaan Pemilu serentak**

FORMAT PEMILU	KELEMAHAN	
	Proses Pemilu	Hasil
<p><b>Pemilu Serentak Nasional:</b> Satu kali pemilu untuk memilih sekaligus anggota DPD, DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota.</p>	<p>Menjadikan pemilu sangat kompleks: pemilih sulit bersikap rasional, parpol kesulitan mengajukan calon, penyelenggara pemilu menanggung beban pekerjaan yang jenisnya banyak dan volumenya besar.</p>	<p>Membuat konflik pemilu di legislatif tidak jelas. Mendorong parpol untuk transaksi.</p>
<p><b>Pemilu Legislatif - Pemilu Eksekutif:</b> Pemilu Legislatif untuk memilih anggota DPD, DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pemilu eksekutif untuk memilih presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota</p>	<p>Membuat pemilu legislatif kompleks: pemilih sulit bersikap rasional, parpol tidak selektif memilih calon anggota legislatif, penyelenggara pemilu menanggung beban pekerjaan yang jenis dan volumenya besar. Pemilu eksekutif membuat pemilih bingung menghadapi proses pencalonan dan pasangan calon.</p>	<p>Menciptakan pemerintahan terbelah di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Mendorong parpol untuk transaksi. Tidak mendorong peningkatan kontrol pemilih terhadap pemerintah.</p>
<p><b>Pemilu Nasional - Pemilu Daerah:</b> Pemilu Nasional untuk memilih anggota DPD, DPR serta presiden dan wakil presiden. Pemilu Daerah untuk memilih anggota DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota.</p>	<p>Mengurangi kompleksitas pemilu: tidak maksimal karena pemilih masih menghadapi jumlah parpol dan calon yang banyak.</p>	<p>Membuka peluang korupsi rezim pemerintahan karena parpol yang berkuasa dalam pemilu nasional dan daerah.</p>

## 5.1 Perbedaan Kelemahan dan Kekuatannya

	KEKUATAN	
Pemilu	Proses Pemilu	Hasil Pemilu
<p>Fragmentasi politik hasil pemilu relatif dan eksekutif mendorong politik. Tidak mendorong politik untuk meningkatkan kinerja pemerintah.</p>	<p>Menekan biaya pemilu menjadi sangat murah.</p>	<p>Menjadikan fragmentasi politik masyarakat sangat rendah, karena ketegangan politik hanya terjadi lima tahun sekali. Menghindari konflik internal parpol berkelanjutan</p>
<p>Fragmentasi pemerintahan tingkat nasional dan daerah, sehingga tidak efektif bekerja. Politik transaksional. Mendorong parpol untuk menurunkan kinerjanya karena hanya terjadi lima tahun sekali.</p>	<p>Menekan biaya pemilu menjadi murah</p>	<p>Menjadikan fragmentasi politik masyarakat rendah, karena ketegangan politik hanya terjadi dua kali dalam lima tahun. Mengurangi potensi konflik internal parpol hanya sekali dalam lima tahun.</p>
<p>Perbedaan ruang perbedaan pemerintahan nasional dan daerah, karena pemilu yang terpilih dalam pemilu bisa tidak terpilih pemilu daerah</p>	<p>Mengurangi kompleksitas pemilu: pemilih menjadi rasional, parpol selektif mengajukan calon, penyelenggara menanggung beban pekerjaan seimbang. Menekan biaya pemilu menjadi lebih murah</p>	<p>Memperkecil peluang terciptanya pemerintahan terbelah. Mendorong pemerintahan efektif. Mendorong parpol meningkatkan kinerja. Menjadikan fragmentasi politik masyarakat rendah.</p>



## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

pemilu legislatif, pemilu presiden dan pilkada, menjadi Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah, diperbolehkan konstitusi atau tidak melanggar UUD 1945?

Sudah disinggung sebelumnya bahwa Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum" tidak harus dimaknai bahwa pemilu presiden diselenggarakan setelah pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pasal itu menuntut pasangan calon presiden dan wakil presiden diajukan oleh "partai politik peserta pemilu" sebelum pemilu presiden; bukan oleh "partai politik peserta anggota DPR, DPD dan DPRD" sebelum pemilu presiden. Dengan demikian penyatuan waktu penyelenggaraan pemilu anggota DPR dan DPD dengan pemilu presiden dan wakil presiden dalam Pemilu Nasional, tidak melanggar konstitusi.

Lalu bagaimana dengan pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden? Dalam format Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah, pemilu sebelumnya yang dimaksud adalah pemilu nasional sebelumnya. Dengan demikian, parpol yang berhak mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah parpol yang mengikuti Pemilu Nasional lima tahun sebelumnya.

Selain Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, dalam rangka menyederhanakan waktu penyelenggaraan pemilu, beberapa pasal dalam UUD 1945 yang mengatur pemilu dan masa jabatan penyelenggara negara yang dipilih melalui pemilu, juga perlu diperhatikan. Ketentuan yang dimaksud adalah Pasal 2 ayat (1),<sup>55</sup> Pasal 7,<sup>56</sup> Pasal 18 ayat (3),<sup>57</sup> Pasal 18 ayat (4),<sup>58</sup> Pasal 19 ayat (1),<sup>59</sup>

---

55 "Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang."

56 "Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan."

57 "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum."

58 "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis."

59 "Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dipilih melalui pemilihan umum."

Pasal 22C ayat (1),<sup>60</sup> Pasal 22E ayat (1),<sup>61</sup> Pasal 22E ayat (2),<sup>62</sup> Pasal 22E ayat (3),<sup>63</sup> Pasal 22E ayat (4),<sup>64</sup> dan Pasal 24C ayat (1).<sup>65</sup>

Dari pasal-pasal tersebut dapat ditarik tiga kesimpulan penting.

*Pertama*, hanya pada jabatan presiden dan wakil presiden, konstitusi menyebutnya secara jelas mengenai masa jabatan, yakni lima tahun. Sedang mengenai masa jabatan penjabat yang dipilih melalui pemilu, yaitu anggota DPD, DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, serta gubernur dan bupati/walikota, konstitusi tidak secara jelas membatasi masa jabatan.

*Kedua*, konstitusi tidak memformat secara khusus tentang pengelompokan (penyatuan atau pemisahan) pemilu. Konstitusi hanya menyebut tujuan pemilu adalah memilih anggota DPR, DPD dan DPRD, serta presiden dan wakil presiden.

*Ketiga*, pemilu untuk memilih anggota anggota DPD, DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, serta presiden dan wakil presiden, diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Dalam hal ini, waktu lima tahun dihitung dari satu pemilu ke pemilu berikutnya, yang mana konstitusi tidak menyebut titik awal pemilu, melainkan dihitung berdasarkan praktik pemilu yang sudah berlaku. Dalam praktik pemilu, kurun waktu lima tahun pemilu juga tidak merujuk pada hari, tanggal, dan bulan yang sama dari pemilu satu ke pemilu lima tahun berikutnya.

---

60 "Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum."

61 "Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali."

62 "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota Dewan Perwakilan Daerah."

63 "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik."

64 "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan."

65 "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenagannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum."

## **C. Penjadwalan Pemilu Nasional**

---

Dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan konstitusi, dalam usaha menyederhanakan waktu penyelenggaraan pemilu, pertama-tama yang menjadi patokan adalah jadwal pelantikan presiden dan wakil presiden karena konstitusi secara tegas mengatur masa jabatan presiden dan wakil presiden. Selanjutnya jadwal pelantikan pejabat lain bisa disesuaikan dengan jadwal pelantikan presiden dan wakil presiden. Karena presiden dan wakil presiden hasil pemilu harus dilantik pada 20 Oktober 2014, pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden harus diselenggarakan pada 2014, tepatnya beberapa bulan sebelum 20 Oktober 2014. Apabila anggota DPR dan DPD hasil Pemilu 2014 harus dilantik pada 1 Oktober 2014 – mengingat anggota DPR dan DPD hasil Pemilu 2009 dilantik pada 1 Oktober 2009 –, pelaksanaan pemilu anggota DPR dan DPD juga harus beberapa bulan sebelum 1 Oktober 2014.

Jika Pemilu 2014 ditetapkan sebagai Pemilu Nasional 2014, lantas kapan hari-H pelaksanaan pemilu yang akan digunakan oleh pemilih untuk memilih anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden? Jadwal Pemilu 2009 menunjukkan, pemilu legislatif jatuh pada 9 April 2009, pemilu presiden jatuh pada 8 Juli 2009, dan 8 September 2009 disiapkan untuk pemilu presiden putaran kedua.

Berdasarkan praktik yang berlaku selama ini, ketentuan bahwa “pemilu diselenggarakan setiap lima tahun sekali” tidak merujuk pada tanggal dan bulan yang sama pada setiap lima tahun. Yang dijadikan patokan adalah berakhirnya masa kerja pejabat lama yang berarti juga dimulainya masa kerja pejabat baru. Dengan demikian, hari dan bulan Pemilu Nasional 2014 bisa diubah sejauh hasil pemilu, yakni anggota DPR dan DPD terpilih bisa dilantik pada 1 Oktober 2014, serta presiden dan wakil terpilih bisa dilantik pada 20 Oktober 2014.

Dengan memperhatikan masa perencanaan dan persiapan penyelenggaraan pemilu, Pemilu Nasional 2014 perlu diundur pelaksanaannya dari awal April 2014 –karena pemilu legislatif pada Pemilu 2009 jatuh pada 9 April 2009– mengingat hal ini terkait dengan siklus perencanaan dan pencairan dana APBN.<sup>66</sup> Namun pengunduran jadwal tersebut juga harus memperhatikan

---

66 Menghadapai kritik bahwa persiapan dan pelaksanaan Pemilu 2009 buruk, KPU selalu

kelonggaran masa persiapan pembentukan pemerintahan baru hasil pemilu nasional, mengingat presiden dan wakil presiden terpilih bersama parpol atau koalisi parpol pendukung, harus menyusun kabinet dan menyiapkan program cepat.

Oleh karena itu, Pemilu Nasional 2014 paling baik jatuh pada awal Juni 2014. Pemungutan suara pada awal Juni memberi ruang bagi penyelenggara pemilu untuk merencanakan dan mengelola dana APBN lebih leluasa. Selain itu, penyelenggara pemilu juga tidak mengalami hambatan dalam pengadaan dan pendistribusian surat suara dan perlengkapannya karena pada waktu itu kondisi cuaca relatif baik: tidak sedang musim hujan di darat, juga tidak sedang musim angin di laut.<sup>67</sup> Jika pemilihan presiden dan wakil presiden mengharuskan adanya putaran kedua, masih tersedia waktu, yakni diselenggarakan pada awal Agustus 2014, sehingga presiden dan wakil presiden terpilih masih memiliki waktu setidaknya dua bulan untuk mempersiapkan pembentukan pemerintahannya.

## **D. Penjadwalan Pemilu Daerah**

---

Menyangkut penjadwalan pemilu daerah untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, gubernur dan wakil gubernur serta bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota, terdapat pertanyaan penting: apakah penyelenggaraan pemilu daerah dilakukan secara serentak seluruh daerah atau penyelenggaraan pemilu daerah dilakukan serentak setiap provinsi?

Penyelenggaraan pemilu daerah serentak seluruh daerah sesungguhnya sama

---

menjawab keterlambatan pencairan dana sebagai sebab utama. Perencanaan, pembahasan, persetujuan, dan pencairan dana pemilu terlambat (jika dilihat dari jadwal pemilu) karena jarak waktu pencairan anggaran (sesuai dengan siklus anggaran) terlalu dekat atau bahkan melewati jadwal pelaksanaan pemilu. Kegiatan pendaftaran pemilih misalnya, dimulai pada April 2008. Akan tetapi pada April 2008 itu, DPR dan pemerintah belum menyetujui anggaran pemilu yang diajukan KPU. Akibatnya kegiatan pendaftaran pemilih tidak berjalan sebagaimana direncanakan karena dana belum tersedia.

67 Perubahan iklim global menyebabkan batas-batas musim hujan dan kemarau, serta pergerakan angin dan gelombang laut, tidak begitu jelas. Kendati demikian, perbedaan waktu musim hujan dan musim kemarau tetap menjadi patokan penting bagi terjaminnya pelaksanaan pemilu yang baik. Beberapa daerah yang menggelar pilkada pada saat musim hujan (Oktober-Maret) menghadapi lebih banyak masalah akibat turunnya hujan. Sementara itu tingginya gelombang laut jelas mempengaruhi pengiriman logistik pemilu ke daerah-daerah kepulauan yang tersebar di seluruh Indonesia.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

dengan penyelenggaraan pemilu daerah secara nasional. Terdapat beberapa kelebihan atas pemilu daerah berskala nasional ini:

*Pertama*, format ini memaksimalkan fungsi pemilu sebagai sarana menjaga integrasi politik nasional, karena pertimbangan-pertimbangan politik nasional dapat mempengaruhi proses dan hasil pemilu daerah;

*Kedua*, format ini menjadikan agenda politik lebih jelas, yakni dalam kurun lima tahun terdapat dua kali pemilu di seluruh Indonesia, sehingga hal ini tidak saja mengurangi ketegangan politik di masyarakat, tetapi juga memudahkan perencanaan kegiatan ekonomi dan sosial budaya;

*Ketiga*, menyederhanakan agenda parpol, karena mereka hanya dua kali terlibat urusan pemilu dalam kurun lima tahun, sehingga waktunya bisa lebih banyak digunakan untuk mengurus anggota atau konstituen.

Namun pemilu daerah serentak nasional juga memiliki kelemahan, di antaranya format ini memungkinkan pemilih kehilangan perhatian terhadap isu-isu daerah, karena terpengaruh oleh isu-isu nasional yang dikampanyekan parpol. Masalah kedua terkait dengan penyesuaian jadwal, mengingat jadwal pilkada selama ini berserakan waktunya, sehingga tidak mudah untuk menyatukan dalam pemilu daerah serentak nasional.

Dalam hal ini terdapat dua pilihan langkah: *pertama*, penyesuaian dilakukan secara bertahap-tahap sehingga pemilu daerah serentak nasional baru tercapai dalam kurun tiga atau empat putaran pemilu; atau *kedua*, penyesuaian dilakukan dalam sekali putaran sehingga terjadi perubahan jadwal masa jabatan kepala daerah secara besar-besaran.

Sementara itu apabila pemilu daerah dilakukan secara serentak per provinsi, masih tersisa pertanyaan: pemilu daerah serentak per provinsi tersebut akan selesai dalam kurun waktu berapa lama, mengingat jumlah provinsi di Indonesia mencapai 33. Jika pemilu daerah selesai dalam kurun waktu satu tahun, hal ini secara signifikan menyederhanakan agenda politik nasional, meskipun dalam kurun waktu satu tahun itu rata-rata setiap bulan terdapat dua sampai tiga kali pemilu daerah. Akan tetapi jika pemilu daerah itu berlangsung dalam kurun waktu dua atau tiga tahun, penyederhanaan jadwal pemilu tidak terjadi, sehingga kesibukan parpol dalam memadamkan konflik internal parpol akibat pencalonan tetap berlangsung.

Kelebihan pemilu daerah per provinsi adalah terfokusnya isu daerah, sehingga pemilih dapat menggunakan rasionalitasnya untuk memilih calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif yang diperkirakan mampu memecahkan masalah-masalah konkret yang dihadapi sehari-hari. Akan tetapi kelebihan ini tetap tidak mengurangi masalah penyesuaian jadwal, mengingat pilkada pada masing-masing provinsi selama ini juga berserakan waktunya. Akibatnya, usaha menyatukan beragam jadwal pilkada dalam satu pemilu daerah tetap membutuhkan waktu lama jika dilakukan bertahap, atau membutuhkan banyak perubahan jadwal masa jabatan jika ingin dilakukan secepatnya.

Atas pertimbangan-pertimbangan tersebut, sebagaimana tampak pada Tabel 5.2, pemilu daerah serentak nasional masih memiliki banyak kelebihan daripada pemilu daerah serentak provinsi. Kekurangan pokok pemilu serentak nasional adalah pengusungan isu nasional oleh parpol dan calon, sehingga hal ini dapat mengurangi daya kritis pemilih dalam memilih parpol, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif. Tentu saja tingkat pengaruh kampanye isu nasional ini tidak sebesar pemilu legislatif, mengingat dalam pemilu daerah tidak ada jabatan politik nasional yang diperebutkan, sehingga mau tidak mau parpol, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif, harus membawa isu-isu lokal untuk mempengaruhi pemilih.

**Tabel 5.2**  
**Format Pemilu Daerah serta Kekurangan dan Kelebihannya**

FORMAT PEMILU	KEKURANGAN	KELEBIHAN
<p><b>Pemilu Daerah Serentak Nasional:</b></p> <p>Pemilu untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/ Kota, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota, diselenggarakan secara serentak dalam satu hari-H pemilihan di seluruh Indonesia.</p>	<p>Memungkinkan pemilih kehilangan perhatian terhadap isu-isu daerah karena terpengaruh oleh isu-isu nasional yang dikampanyekan parpol.</p> <p>Menyatukan jadwal tidak muda, mengingat jadwal pilkada selama ini berserakan waktunya.</p>	<p>Memaksimalkan fungsi pemilu untuk menjaga integrasi politik nasional.</p> <p>Menjadikan agenda politik jelas: dalam kurun lima tahun terdapat dua kali pemilu di seluruh Indonesia sehingga mengurangi ketegangan sosial dan memudahkan perencanaan kegiatan ekonomi dan sosial budaya;</p> <p>Menyederhanakan agenda parpol, karena mereka hanya dua kali terlibat urusan pemilu dalam kurun lima tahun, sehingga waktunya bisa lebih banyak digunakan untuk mengurus anggota atau konstituen.</p>
<p><b>Pemilu Daerah Serentak Provinsi:</b></p> <p>Pemilu untuk memilih anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/ Kota, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota, diselenggarakan secara serentak dalam satu hari-H pemilihan di setiap provinsi. Jadwal antara provinsi yang satu dengan provinsi yang lain bisa berbeda.</p>	<p>Menyulitkan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan sosial ekonomi karena agenda politik tidak seragam di semua daerah.</p> <p>Membuat parpol sibuk sepanjang dua atau tiga tahun dalam mengurus konflik parpol sehingga mengabaikan kepentingan anggota atau konstituen.</p> <p>Menyatukan jadwal tetap tidak mudah karena jadwal pilkada kabupaten/kota per provinsi selama ini juga berserakan.</p>	<p>Membuat pemilih terfokus pada isu daerah, sehingga pemilih dapat menggunakan rasionalitasnya untuk memilih calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif.</p>

Jika pemilu nasional diselenggarakan pada Juni 2014, menyesuaikan dengan jadwal tersebut, pemilu daerah diselenggarakan pada Juni 2016. Selisih waktu dua tahun ini cukup bagi pemilih untuk mengkritisi kinerja hasil pemilu nasional sehingga mereka akan memberi hukuman atau ganjaran bagi parpol sesuai dengan kinerjanya. Waktu dua tahun juga cukup bagi parpol untuk mempersiapkan diri dalam menghadapi pemilu daerah. Demikian juga bagi penyelenggara pemilu, waktu dua tahun cukup untuk membuat perencanaan dan persiapan pemilu berikutnya. Dengan demikian jeda waktu antara pemilu daerah dengan pemilu nasional berikutnya adalah tiga tahun. Masa jeda lebih panjang karena penyelenggara pemilu membutuhkan waktu lebih banyak untuk perekrutan anggota. Sedang parpol membutuhkan waktu untuk evaluasi kinerja dalam dua kali pemilu, konsolidasi, dan persiapan pemilu nasional (lihat Lampiran 1).

Apabila Pemilu Daerah 2016 jatuh pada awal Juni, jika dibutuhkan, putaran kedua untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, atau walikota dan wakil walikota, bisa dilakukan pada awal Agustus 2016. Dengan demikian anggota legislatif hasil pemilu daerah bisa dilantik pada awal Oktober, sedang gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota terpilih, bisa dilantik pada akhir Oktober 2016.

Perubahan jadwal pemilu, dari pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada, menjadi pemilu nasional dan pemilu daerah, berdampak pada perubahan-perubahan masa jabatan pada masa transisi. Dengan menetapkan Pemilu Nasional 2014 dan Pemilu Daerah 2016, masa transisi tersebut tidak berlangsung lama sehingga siklus masa jabatan lima tahunan bagi anggota DPR, DPD, presiden dan wakil presiden, serta anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten/Kota, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota, itu cepat tercapai.

Dengan cara demikian, masa transisi untuk mengubah jadwal pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada, menjadi pemilu nasional dan pemilu daerah, hanya membutuhkan dua putaran pemilu. *Pertama*, sejak Pemilu Nasional 2014, setiap lima tahun sekali bisa digelar pemilu nasional: Pemilu Nasional 2019, Pemilu Nasional 2024, dan seterusnya. *Kedua*, antara Pemilu Nasional 2014, Pemilu Nasional 2019, dan Pemilu Nasional 2024, terdapat Pemilu Daerah 2016 dan Pemilu Daerah 2021, yang merupakan masa transisi. Pada Pemilu Daerah 2021 sudah terselenggara pemilu daerah serentak nasional, sehingga sejak tahun itu setiap lima tahun sekali diselenggarakan pemilu daerah: Pemilu

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

Daerah 2021, Pemilu Daerah 2026, dan seterusnya.

Sebagai pemilu daerah masa transisi, pelaksanaan Pemilu Daerah 2016 dan Pemilu Daerah 2021 mempunyai tiga implikasi penting.

*Pertama*, terjadi kekosongan jabatan anggota DPRD selama dua tahun karena masa jabatan DPRD hasil Pemilu 2009 berakhir pada 2014,<sup>68</sup> sedang pemilu daerah untuk menghasilkan DPRD baru digelar pada 2016.

*Kedua*, terjadi kekosongan jabatan kepala daerah selama satu tahun atau lebih, karena kepala daerah yang dipilih sepanjang Januari 2010 sampai Mei 2011 masa jabatannya sudah habis, sedang pemilu daerah baru digelar pada 2016.

*Ketiga*, terdapat masa jabatan kepala daerah yang kurang dari lima tahun, yaitu masa jabatan kepala daerah yang terpilih melalui pilkada sepanjang Juli 2016 hingga Desember 2018, karena pemilihan kepala daerah jatuh pada Juni 2021. Bagaimana mengatasi masalah ini? Bagian berikut akan menjelaskannya.

## E. Pengisian dan Pembatasan Jabatan

---

Penetapan Pemilu Nasional 2014 dan Pemilu Daerah 2016, selanjutnya diikuti Pemilu Nasional 2019 dan Pemilu Daerah 2021 dan seterusnya, tidak mengubah masa jabatan lima tahunan anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden. Anggota DPR dan DPD serta presiden dan wakil presiden yang masa jabatannya berakhir pada Oktober 2014, diisi oleh anggota DPR dan DPD serta presiden dan wakil presiden terpilih hasil Pemilu Nasional 2014. Namun jadwal tersebut berdampak pada perubahan masa jabatan anggota DPRD dan kepala daerah selama masa transisi dua kali putaran pemilu –yaitu manakala ditargetkan bahwa sejak Pemilu Daerah 2021 sudah benar-benar terselenggara pemilu daerah yang melibatkan seluruh daerah di Indonesia. Pada masa transisi ini terdapat kekosongan jabatan karena masa jabatan sudah habis sedangkan penjabat baru belum ada karena pemilu belum terselenggara serta pembatasan masa jabatan demi penyesuaian jadwal pemilu baru.

---

68 Berakhirnya masa jabatan anggota DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota di setiap daerah berbeda-beda, terhitung mulai Juli sampai Oktober 2014, sesuai dengan jadwal pelantikan hasil Pemilu 2014.

Soal kekosongan jabatan, yang pertama terdapat pada jabatan DPRD karena anggota DPRD hasil Pemilu 2009 masa jabatannya habis pada 2014, padahal pada tahun ini tidak ada pemilu DPRD. Pemilu untuk menghasilkan anggota DPRD baru diselenggarakan dua tahun kemudian melalui Pemilu Daerah 2016. Langkah rasional untuk mengatasi kekosongan jabatan ini adalah memperpanjang masa jabatan DPRD hasil Pemilu 2009 hingga terpilihnya anggota DPRD baru hasil Pemilu Daerah 2016. Perpanjangan masa kerja ini lebih masuk akal dibandingkan dengan memaksakan memilih anggota DPRD pada Pemilu Nasional 2014, yang masa kerjanya akan berakhir dua tahun kemudian. Secara politik, parpol-parpol juga tidak berkeberatan dengan skema ini. Yang lebih penting lagi, jika pemilu anggota DPRD disatukan dengan Pemilu Nasional 2014, upaya mendorong pemilih menjadi rasional, penyelenggara tidak menanggung beban berat, dan pemilu berhasil membentuk pemerintahan solid, tidak akan mencapai hasil maksimal.

Apakah memperpanjang masa jabatan anggota DPRD melanggar hukum atau bertentangan dengan konstitusi? Jika ditinjau dari praktik ketatanegaraan, memperpanjang masa jabatan anggota parlemen di Indonesia sudah sering terjadi. Anggota parlemen hasil Pemilu 1955 misalnya, mestinya sudah habis masa jabatannya pada 1965, namun ternyata sebagian besar dari mereka yang terpilih pada pemilu tersebut tetap menjadi anggota DPR. Anggota DPR/DPRD hasil Pemilu 1971 mestinya masa kerjanya berakhir pada 1976, tetapi masa jabatannya tetap berlanjut hingga terpilihnya anggota DPR/DPRD baru hasil Pemilu 1977. Jika UUD 1945 ditafsirkan membatasi masa kerja anggota DPRD hanya lima tahun (karena pemilu anggota DPRD dilakukan setiap lima tahun sekali<sup>69</sup>), status hukum anggota DPRD yang masa kerjanya diperpanjang bukan anggota DPRD, melainkan anggota DPRD sementara yang berlangsung selama masa transisi. Konstitusi manapun mengenal pengaturan masa transisi sehingga hal ini tidak perlu dikhawatirkan.

Kekosongan masa jabatan kedua terjadi pada jabatan kepala daerah. Dalam hal ini kepala daerah yang dipilih melalui pilkada sepanjang Januari 2010 hingga Mei 2011, masa jabatannya sudah berakhir, namun kepala daerah baru belum terpilih karena pemilu yang menghasilkan kepala daerah diundur pada Pemilu Daerah 2016. Itu artinya terdapat kekosongan jabatan kepala daerah antara satu sampai dua tahun, sebelum Pemilu Daerah 2016 menghasilkan kepala daerah baru.

---

69 UUD 1945 Pasal 22E ayat (3).

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

Bagaimana mengisi kekosongan jabatan tersebut? Di sini terdapat dua pilihan langkah. *Pertama*, kepala daerah dapat melanjutkan masa kerjanya sampai dilantiknya kepala daerah baru hasil Pemilu Daerah 2016, atas persetujuan DPRD. Kiranya perlu ditegaskan bahwa kepala daerah yang melanjutkan masa kerjanya tidak diperkenankan mengikuti Pemilu Daerah 2016 untuk memperebutkan jabatan yang sama. *Kedua*, kepala daerah berhenti sesuai masa kerja, selanjutnya jabatan kepala daerah yang kosong diisi oleh pejabat sementara kepala daerah. Pertanyaannya adalah siapa yang harus ditunjuk menjadi pejabat sementara kepala daerah, mengingat jumlah daerah yang kosong masa jabatannya hampir mencapai 70 persen daerah di Indonesia?

Selama ini, pejabat sementara gubernur diisi oleh birokrat eselon I Kementerian Dalam Negeri, sedang pejabat sementara bupati/walikota diisi oleh birokrat eselon II pemerintah daerah provinsi. Jika model ini diterapkan, jelas tidak cukup jumlah birokrat eselon I dan eselon II yang akan ditunjuk menjadi pejabat sementara kepala daerah. Selain itu, jika dipaksakan, hal ini akan mengganggu kinerja birokrasi di Kementerian Dalam Negeri dan pemerintah daerah provinsi. Langkah yang paling strategis adalah menunjuk semua Sekretaris Daerah sebagai pejabat sementara kepala daerah.

Mengapa Sekretaris Daerah yang ditunjuk? *Pertama*, mereka telah memenuhi eselon yang dibutuhkan untuk mengisi jabatan sementara kepala daerah; *kedua*, mereka memiliki kompetensi untuk memimpin pemerintahan daerah. Pengalaman Orde Baru memperlihatkan, penunjukan Sekretaris Daerah (dahulu disebut Sekretaris Wilayah Daerah) tidak banyak mengganggu kinerja pemerintahan daerah. Situasi politik pasca-Orde Baru sudah berbeda, mengingat parpol-parpol kini berperan besar dalam penentuan kepala daerah. Namun pada masa transisi, penunjukan Sekretaris Daerah memberi kepastian politik karena mereka dianggap orang netral oleh parpol. Tentu saja dengan catatan, Sekretaris Daerah yang diangkat menjadi pejabat kepala daerah tidak boleh mengikuti pemilu untuk memperebutkan jabatan yang sama pada pemilu daerah.

Selain terjadinya kekosongan jabatan anggota DPRD dan kepala daerah, penetapan Pemilu Daerah 2016 dan Pemilu Daerah 2021 juga berimplikasi terhadap pembatasan masa jabatan kepala daerah. Sebagaimana disinggung sebelumnya, penetapan Pemilu Daerah 2016 hanya menyatukan pemilihan anggota DPRD yang mestinya dilakukan pada 2014 dan pilkada yang mestinya dilaksanakan sepanjang Januari 2015 hingga Mei 2016, tetapi tetap

membiarkan terselenggaranya pilkada sepanjang Juli 2016 hingga Desember 2018.<sup>70</sup> Demi tercapainya pemilu daerah serentak nasional pada Pemilu Daerah 2021, masa jabatan kepala daerah yang terpilih dalam pilkada sepanjang Juli 2016 hingga Desember 2018 harus dibatasi sampai terpilihnya kepala daerah baru hasil Pemilu Daerah 2021. Itu artinya masa jabatan kepala daerah hasil pilkada sepanjang Juli 2016 hingga Desember 2018, yang mencapai 30 persen daerah di Indonesia, tidak mencapai lima tahun.

Apakah membatasi masa jabatan kepala daerah hasil pilkada diperkenankan alias tidak melanggar ketentuan konstitusional? Atas pertanyaan ini terdapat beberapa hal yang harus dipertimbangkan.

*Pertama*, semua konstitusi, termasuk UUD 1945 mengenal pengaturan masa jabatan penyelenggara negara pada masa transisi, sebelum masa jabatan yang sebenarnya benar-benar berlaku. Jika pengaturan masa jabatan pada masa transisi itu tidak diatur di dalam konstitusi, pengaturannya bisa dicantumkan dalam peraturan di bawah konstitusi atau undang-undang.

*Kedua*, berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 17/PUU/VI/2008, dapat disimpulkan bahwa pembatasan masa jabatan kepala daerah dinyatakan tidak konstitusional apabila pembatasan tersebut diberlakukan terhadap kepala daerah yang sedang menjabat. Maksudnya, jika masa jabatan kepala daerah yang dihasilkan oleh suatu undang-undang (lama) adalah lima tahun, ketika undang-undang baru membatasi masa jabatan kepala daerah yang dihasilkan oleh undang-undang (lama) tersebut, hal ini melanggar konstitusi. Sebab undang-undang baru itu tidak memberikan kepastian dan keadilan hukum.<sup>71</sup> Jadi, pembatasan masa jabatan bisa dilakukan asalkan tidak melanggar undang-undang yang telah menjamin lima tahun masa jabatan bagi kepala daerah yang dipilih berdasarkan undang-undang tersebut.

---

70 UU No. 32/2004 melarang penyelenggaraan pilkada pada tahun diselenggarakannya pemilu legislatif dan pemilu presiden, sehingga kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada tahun tersebut, pilkadanya diajukan pada tahun sebelumnya. Ketentuan inilah yang menyebabkan pada 2009, 2014, dan 2019 dan seterusnya tidak terdapat penyelenggaraan pilkada.

71 UU No. 32/2004 menyatakan bahwa masa jabatan kepala daerah yang dihasilkan oleh pilkada yang diatur oleh undang-undang tersebut adalah lima tahun. Namun UU No. 12/2008 mengharuskan kepala daerah (termasuk yang terpilih melalui UU No. 32/2004) mengundurkan diri sebelum masa jabatannya berakhir jika hendak mencalonkan diri kembali. Ketentuan ini oleh Mahkamah Konstitusi dinilai melanggar konstitusi.

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

Dengan kata lain, demi pengaturan masa transisi, pembatasan masa jabatan bisa dilakukan terhadap kepala daerah yang dipilih menurut undang-undang tersebut, dengan pertimbangan: *pertama*, undang-undang tersebut memberi kepastian hukum bahwa masa jabatan akan dibatasi; *kedua*, undang-undang tersebut memberi keadilan hukum karena semua orang tahu bahwa apabila mereka mengikuti pilkada pada waktu itu (atau sesuai undang-undang itu), masa jabatannya sudah dibatasi atau tidak sampai lima tahun.

Sehubungan dengan perpanjangan masa jabatan anggota DPRD, pengisian jabatan kepala daerah dan pembatasan masa jabatan kepala daerah (dalam rangka tercapainya pemilu daerah serentak pada Pemilu Daerah 2021), diperlukan undang-undang yang secara jelas mengatur masa transisi penyelenggaraan Pemilu Daerah 2016 dan Pemilu Daerah 2021. Demikian juga, pengaturan tentang penggabungan pemilihan anggota DPR dan DPD dengan pemilihan presiden dan wakil presiden dalam Pemilu Nasional 2014, juga memerlukan undang-undang yang mengatur masa transisi. Namun pengaturan masa transisi tersebut tidak harus dengan membuat undang-undang baru, tetapi juga bisa dicantumkan dalam perubahan paket undang-undang politik yang kini tengah dibahas.

## F. Pengaturan Masa Transisi

---

Kondisi paling ideal bagi terselenggaranya pemilu nasional dan pemilu daerah adalah apabila ditopang oleh undang-undang yang mengatur pemilu nasional dan undang-undang yang mengatur pemilu daerah. Dengan demikian, pengaturan masa transisi bisa diletakkan ke dalam dua undang-undang tersebut. Namun kondisi ideal tersebut tidak mungkin tercapai dalam waktu dekat karena tidak mudah mengkodifikasi undang-undang pemilu legislatif (UU No.10/2008), undang-undang pemilu presiden (UU No. 42/2008), dan undang-undang pilkada (UU No. 32/2004 dan UU No. 12/2008) ke dalam dua undang-undang.

Oleh karena itu, guna mengejar penyelenggaraan Pemilu Nasional 2014 dan Pemilu Daerah 2016, pengaturan masa transisi bisa diletakkan pada undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden, dan undang-undang pilkada, yang masing-masing kini tengah diperbarui. Menyangkut masa jabatan DPRD, pengaturan masa transisi juga perlu diatur dalam undang-undang pemilu DPR, DPD, dan DPRD yang baru. Semua pengaturan masa transisi dicantumkan dalam Bab Ketentuan Peralihan yang terdapat dalam setiap undang-undang.

*Pertama*, pengaturan masa transisi dalam Undang-undang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD hasil perubahan UU No. 10/2008, harus menegaskan bahwa: (1) Pemilu Anggota DPR dan DPD akan disatukan waktu penyelenggaraannya dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menjadi Pemilu Nasional 2014; (2) Pemilu Anggota DPRD akan disatukan waktu penyelenggaraannya dengan pilkada, menjadi Pemilu Daerah 2016; (3) Masa jabatan anggota DPRD hasil Pemilu 2009 diperpanjang sampai dengan dilantiknya anggota DPRD hasil Pemilu Daerah 2016.

*Kedua*, pengaturan masa transisi dalam Undang-undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden hasil Perubahan UU No. 42/2008 harus menegaskan bahwa: (1) Pemilu Presiden dan Wakil Presiden akan disatukan waktu penyelenggaraannya dengan Pemilu Anggota DPR dan DPD menjadi Pemilu Nasional 2014; (2) Parpol atau gabungan parpol yang berhak mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah parpol yang menjadi peserta Pemilu Anggota DPR sebelumnya.

*Ketiga*, pengaturan masa transisi dalam Undang-undang Pilkada, yang merupakan pengembangan bagian pilkada dari UU No. 32/2004 dan UU No. 12/2008, harus menegaskan bahwa: (1) Pilkada yang seharusnya diselenggarakan sepanjang Januari 2015 sampai Mei 2016, penyelenggaraannya diundur sampai dengan penyelenggaraan Pemilu Daerah 2016; (2) Pilkada yang diselenggarakan pada Juli 2016 sampai Desember 2008 diselenggarakan sesuai jadwal yang telah ditetapkan; (3) Masa jabatan kepala daerah hasil pilkada sepanjang Januari 2015 sampai Mei 2016, dapat diperpanjang sampai dengan terpilihnya kepala daerah baru hasil Pemilu Daerah 2016, atas persetujuan DPRD; (4) Jika DPRD tidak menyetujui perpanjangan masa jabatan kepala daerah hasil pilkada sepanjang Januari 2015 sampai Mei 2016, Sekretaris Daerah diangkat menjadi penjabat kepala daerah sementara; (5) Kepala daerah yang diperpanjang masa jabatannya atau Sekretaris Daerah yang diangkat menjadi penjabat kepala daerah sementara, tidak bisa mencalonkan diri menjadi kepala daerah untuk jabatan yang sama pada pilkada berikutnya.

*Keempat*, pengaturan masa transisi Undang-undang DPR, DPD, dan DPRD hasil Perubahan UU No. 27/2009, harus menegaskan bahwa masa jabatan anggota DPRD hasil Pemilu 2009 diperpanjang sampai dengan dilantiknya anggota DPRD hasil Pemilu Daerah 2016.

## **Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

Menyesuaikan dengan jadwal Pemilu Nasional 2014 (Juni) dan Pemilu Daerah 2016 (Juni), jadwal perekrutan anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota juga harus diubah. Dalam hal ini harus dipastikan bahwa anggota KPU sudah dilantik 24 bulan sebelum hari-H pemilihan, KPU Provinsi dilantik 21 bulan sebelum hari-H pemilihan, dan anggota KPU Kabupaten/Kota dilantik 18 bulan sebelum hari-H pemilihan. Hal itu berarti anggota KPU Kabupaten/Kota sebagai ujung tombak penyelenggaraan pemilu harus sudah dilantik 6 bulan sebelum tahapan pertama pemilu, dengan asumsi tahapan pertama dimulai persis satu tahun sebelum hari-H pemilihan.

Jadi, kalau Pemilu Nasional 2014 jatuh pada awal Juni 2014, anggota KPU Kabupaten/Kota harus sudah dilantik pada awal Januari 2013. Selanjutnya bisa ditarik mundur, anggota KPU Provinsi harus dilantik pada awal Oktober 2012 dan anggota KPU dilantik pada Juli 2012. Setelah menyelenggarakan Pemilu Nasional 2014, KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota menyelenggarakan Pemilu Daerah Juni 2016. Selanjutnya, setelah hasil Pemilu Daerah 2016 dilantik pada Oktober 2016, KPU dan jajarannya melakukan evaluasi penyelenggaraan pemilu, sehingga mulai Januari 2017 dilakukan perekrutan anggota KPU baru yang akan dilantik pada Juli 2017, KPU Provinsi dilantik pada Oktober 2017, dan KPU Kabupaten/Kota dilantik pada Januari 2018. Mereka inilah yang akan menyelenggarakan Pemilu Nasional 2019 dan Pemilu Daerah 2021. Demikian siklus itu berulang setiap lima tahun.

Oleh karena itu, dalam Undang-undang Penyelenggara Pemilu hasil Perubahan UU No.22/2007, harus ditegaskan bahwa: (1) Masa jabatan anggota KPU yang dipilih berdasarkan undang-undang atau undang-undang sebelumnya, untuk pertama kalinya akan berakhir pada Juli 2017; (2) Masa jabatan anggota KPU Provinsi yang dipilih berdasarkan undang-undang atau undang-undang sebelumnya, untuk pertama kalinya akan berakhir pada Oktober 2017; (3) Masa jabatan anggota KPU Kabupaten/Kota yang dipilih berdasarkan undang-undang atau undang-undang sebelumnya, untuk pertama kalinya akan berakhir pada Juli 2017

## **BAB 6**

### **Penutup**

Tingkat partisipasi pemilih dalam dua kali pemilu legislatif terakhir, yakni Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, terus menurun jika dibandingkan dengan Pemilu 1999. Demikian juga jumlah pengguna hak pilih yang datang pada pemilu presiden pada Pemilu 2009 menurun drastis jika dibandingkan dengan pemilu presiden lima tahun sebelumnya. Partisipasi pemilih semakin rendah jika dilihat dari data-data pilkada, baik pada gelombang pertama sepanjang 2005-2008, maupun pasca-Pemilu 2009. Hal ini tidak saja menunjukkan kejenuhan pemilih dalam berpemilu, tetapi juga terkait dengan kepercayaan masyarakat yang terus turun terhadap parpol, DPR, maupun pemerintah. Berbagai survei yang bertujuan merekam pendapat masyarakat, menunjukkan hal itu.

Kini, sebagian masyarakat tidak segan untuk mengkritik dan mempertanyakan kebobrokan pemerintahan pasca-Orde Baru yang dibentuk melalui pemilu. Mereka tidak hanya merindukan kedamaian, ketenteraman, dan kemudahan ekonomi sebagaimana terjadi pada zaman Orde Baru. Mereka juga mulai mempertanyakan manfaat demokrasi dan pemilu. Apakah artinya pemilu demokratis, bila hasilnya, yakni anggota legislatif dan pejabat eksekutif, di pusat maupun di daerah, perilakunya buruk dan kinerjanya rendah, bahkan terus menerus mengorupsi harta negara? Apakah artinya demokrasi jika tidak menyejahterakan rakyat?

Demokrasi yang berkembang di negeri ini belum menyentuh wilayah substansi. Indonesia baru menjalani demokrasi prosedural, yang ditunjukkan oleh berbagai penyelenggaraan pemilu: pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pilkada. Dilihat dari prosesnya, penyelenggaraan pemilu Indonesia sangat kompleks sehingga membuat pemilih irasional sehingga gagal memilih calon yang kompeten, menjebak parpol terlibat konflik berkelanjutan sehingga cenderung mengabaikan konstituen, dan menjadikan penyelenggara pemilu menanggung beban pekerjaan yang *unmanageable* sehingga siapapun yang menjadi penyelenggara selalu dibayangi kegagalan. Penyelenggaraan pemilu tidak hanya menelan biaya mahal, tetapi juga mengganggu agenda pelaku ekonomi bisnis dan merusak kegiatan sosial budaya masyarakat. Sementara jika dilihat dari sisi hasilnya, pemilu gagal menghasilkan pemerintahan berkinerja baik. Justru sebaliknya, para pejabat hasil pemilu terlibat politik transaksional sehingga korupsi kian merajalela di mana-mana.

## **Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

Oleh karena itu, selagi sikap politik masyarakat terhadap demokrasi dan pemilu belum sampai titik nadir; upaya-upaya meningkatkan derajat demokrasi, dari sekadar prosedur ke substansi, harus segera dilakukan. Pemilu harus ditingkatkan kualitas prosesnya (dalam arti pemilih bisa menggunakan hak pilihnya dengan sempurna), pemilu harus diperjelas hasilnya (dalam arti siapa yang terpilih, tidak hanya kompeten menjalankan posisi dan fungsinya sebagai penyelenggara negara, tetapi tindak tanduknya juga bisa dikontrol oleh pemilih). Jika tidak, Negara Kesatuan Republik Indonesia akan kembali ke cengkeraman otoriterisme.

Para pembuat undang-undang harus memperjelas tujuan berpelelu. Jika secara konsep tujuan pemilu adalah membangun keterwakilan politik, menciptakan pemerintahan yang efektif, dan menjaga integritas nasional; para pembuat undang-undang harus menentukan skala prioritas: tujuan mana yang hendak dinomorsatukan. Sebab tidak semua tujuan itu bisa diraih sekaligus dalam satu penyelenggaraan pemilu. Orde Baru menempatkan pemilu sebagai sarana untuk menjaga integritas nasional dan mempertahankan stabilitas politik domestik. Oleh karenanya, penyelenggaraan pemilu legislatif dilakukan secara serentak untuk memilih anggota DPR, DPR Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Dengan cara ini, Orde Baru mampu mengontrol aktivitas politik secara nasional hanya dengan mengendalikan pimpinan parpol di Jakarta.

Selama tiga kali pemilu pasca-Orde Baru, para perancang pemilu selalu mengedepankan unsur keterwakilan politik sebagai arus balik dari peminggiran politik rakyat pada zaman sebelumnya. Akibatnya pemilu hanya dirancang untuk sekadar mewedahi masuknya berbagai kekuatan politik ke dalam lembaga-lembaga negara atau pemerintahan, tanpa memikirkan bagaimana efektivitas pemerintahan dalam menjaga keadilan sosial dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Para pejabat negara hasil pemilu pun terjebak politik transaksional, menyalahgunakan penggunaan dana negara, sehingga banyak di antara mereka yang terjerat kasus korupsi. Mereka "terpaksa" menjarah harta negara karena harus mengembalikan uang yang digunakan untuk membeli suara. Rakyat dipersalahkan. Padahal rakyat punya logika sendiri: tidak ada jaminan bahwa orang yang terpilih akan benar-benar bekerja memperjuangkan aspirasi dan kepentingannya sehingga lebih baik keuntungan itu didapatkan sekarang, saat menjelang pemungutan suara.

Lingkaran setan tersebut harus diputus. *Pertama*, perancang undang-undang harus menempatkan pemilu sebagai sarana untuk membentuk pemerintahan efektif sebagai prioritas pertama dalam skala tujuan pemilu. Keterwakilan politik memang tidak bisa diabaikan, tetapi tuntutan masyarakat agar pemilu menghasilkan pemerintahan efektif dan pejabat kompeten, mengharuskan keterwakilan politik diturunkan dalam skala prioritas tujuan pemilu, dari yang nomor satu menjadi yang nomor dua. Menguatkan gagasan penyederhanaan parpol (karena masyarakat ternyata juga tidak menyukai terlalu banyak parpol peserta pemilu ataupun parpol masuk parlemen), semakin memperkuat perlunya efektivitas pemerintahan menjadi tujuan utama pemilu, baik pada pemilu untuk memilih anggota legislatif ataupun pemilu untuk memilih pejabat eksekutif.

Perubahan skala prioritas tujuan pemilu itu tidak harus dengan mengubah sistem pemilu proporsional ke sistem pemilu jenis lain (untuk pemilu anggota DPR dan DPRD); tidak harus dengan mengubah sistem pemilu mayoritarian ke sistem jenis lain (untuk memilih anggota DPD); dan juga tidak harus mengubah sistem *popular vote* dengan sistem lain (untuk memilih presiden dan wakil presiden serta kepala daerah dan wakil kepala daerah). Berbagai praktik penyelenggaraan pemilu di banyak negara menunjukkan, hanya dengan mengubah format pemilu (dari pemilu legislatif, lalu pemilu presiden, dan disusul pilkada yang berserakan waktunya, ke pemilu nasional dan pemilu lokal) terbukti berhasil membentuk pemerintahan efektif tanpa harus mengabaikan sama sekali unsur-unsur keterwakilan politik.

Oleh karena itu, segera tetapkan Pemilu Nasional 2014 dan Pemilu Daerah 2016, selagi rakyat belum habis kepercayaannya atas demokrasi dan pemilu.

## Daftar Pustaka

---

- Ambardi, Kuskridho, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2009.
- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca-Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Cheibub, Jose Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Croissant, Aurel, Gabriele Bruns dan Marie John (ed), *Politik Pemilu di Asia Tenggara dan Asia Timur*, Jakarta: Pensil-324 dan Friedrich Ebert Stiftung, 2003.
- Dahl, Robert A., *On Democracy*, Yale: Yale Universty Press, 1999.
- Desposato, Scott, *Party Switching and Democratization in Brazil*, paper untuk The 1997 Annual Meeting of the Latin American Studies Association, Guadalajara, 17-20 April 1997.
- Figueiredo, Angelina Cheibub, and Fernandi Limongi, *Presidential Power and Party Behavior in Legislature*, paper presented at the 1997 Meeting of the Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, Mexico, April 17-19, 1997.
- Gallanger, Michael, Michael Laver and Peter Mair, *Representative Government in Modern Europe*, New York: Mc Graw-Hill, 1992.
- Huntington, Samuel P., *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997.
- Indonesian Corruption Wachth, *Laporan Tahunan 2010*, Jakarta: Indonesia Corruption Wachth, 2011.
- Indrayana, Denny, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007.

- Laver, Michael, "Legislatures and Parliaments in Comparative Context", dalam Barry R Weingast and Donald A Wittman (ed), *The Oxford Handbook of Political Economy*, New York: Oxford University, 2006, hlm. 134.
- Lijphart, Arend, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London: Yale University, 1984.
- Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, New York: Oxford University Press, 1994.
- Lijphart, Arend (editor), *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press, 1992.
- Mainwaring, Scott, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*, dalam *Comparative Political Studies*, 1999, Volume 26, No. 2.
- Nuryanti, Sri (ed), *Analisis Proses dan Hasil Pemilihan Kepala Daerah Langsung 2005 di Indonesia*, Jakarta: LIPI Pres, 2006.
- O'Donnell dan Philippe C Schmitter, *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian*, Jakarta: LP3ES, 1993.
- Payne, Mark (et al), *Democracies in Development: Politics and Reform in America Latin*, Washington DC: Inter-American Bank, The International IDEA, The Jhon Hopkins University Press.
- Reynolds, Andrew dan Ben Reilly dkk, *Sistem Pemilu*, Jakarta: International IDEA - IFES - United Nations, 2001.
- Sorensen, Georg, *Demokrasi dan Demokratisasi: Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Subekti, Valina Singka, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

Lampiran 1

Agenda Politik Nasional Lima Tahunan

AKTOR	TAHUN I	TAHUN II	TAHUN III	TAHUN IV	TAHUN V
	<b>Pemilu Nasional</b>		<b>Pemilu Daerah</b>		
<b>Partai Politik</b>	Pencalonan Anggota DPR Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Kampanye	Evaluasi Kinerja Pemilu Nasional Persiapan Pemilu Daerah	Pencalonan Anggota DPRD Pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kampanye	Evaluasi Kinerja Pemilu Daerah Konsolidasi Internal: kongres, munas, rakernas, dll	Persiapan Pemilu Nasional Penjajakan Koalisi
<b>KPU/ KPUD</b>	Pendaftaran Pemilih Pendaftaran Peserta Pemilu Pemungutan Suara Penghitungan Suara Pelantikan Anggota DPR dan DPD Terpilih Pelantikan Presiden dan Wakil Presiden Terpilih	Evaluasi Pemilu Nasional Perencanaan Pemilu Daerah Persiapan Pemilu Daerah	Pendaftaran Pemilih Pendaftaran Peserta Pemilu Pemungutan Suara Penghitungan Suara Pelantikan Anggota DPRD Terpilih Pelantikan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Terpilih	Evaluasi Pemilu Daerah Rekrutmen Anggota KPU/KPUD	Perencanaan Pemilu Nasional Persiapan Pemilu Nasional
<b>Pemilih</b>	Pengumuman Daftar Pemilih Sementara Pengumuman Daftar Pemilih Tetap	Pendaftaran Pemilih	Pengumuman Daftar Pemilih Sementara Pengumuman Daftar Pemilih Tetap		Pendaftaran Pemilih

### Pengaturan dan Penjadwalan Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah

ISU	2014 (Juni)	2015	2016 (Juni)	2017	2018	2019 (Juni)	2020	2021 (Juni)	2022	2023
Jenis Pemilihan	Pemilu Nasional Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden		Pemilu Daerah Pemilihan Anggota DPRD dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah			Pemilu Nasional Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden		Pemilihan Anggota DPRD dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah		
Jadwal Pemilihan	Pemilihan Anggota DPRD diundur ke 2016	Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diundur ke 2016	Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah setelah Juni 2016 tetap berlangsung	Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tetap berlangsung.	Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tetap berlangsung.					
Pengisian Jabatan	Masa jabatan Anggota DPRD hasil Pemilu 2009 diperpanjang dua tahun.	Kepala Daerah dijabat sementara Sekretaris Daerah								
Pembatasan Masa Jabatan				Masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih dibatasi sampai Agustus 2021	Masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah terpilih dibatasi sampai Agustus 2021					

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

### Pelaksanaan Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah

ISU	2014 (Juni)	2015	2016 (Juni)	2017	2018	2019 (Juni)	2020	2021 (Juni)
	Pemilu Nasional, Juni		Pemilu Daerah, Juni			Pemilu Nasional, Juni		Pemilu Daerah, Juni
<b>Jenis Pemilih</b>	Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden		Pemilihan Anggota DPRD dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah			Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden		Pemilihan Anggota DPRD dan Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
<b>Perubahan Jadwal Pemilu Legislatif</b>	Pemilihan Anggota DPR Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota se-Indonesia diundur ke Pemilu Daerah Juni 2016							
<b>Perubahan Jadwal Pilkada</b>		Pilkada 8 Provinsi dan 215 Kabupaten/ Kota diundur ke Pemilu Daerah Juni 2016						

ISU	2014 (Juni)	2015	2016 (Juni)	2017	2018	2019 (Juni)	2020	2021 (Juni)
<b>Pilkada dengan Pembatasan Masa Jabatan</b>			Pilkada 3 Provinsi dan 10 Kabupaten/ Kota setelah Juni 2016 tetap berlangsung, tapi masa jabatan kepala daerah terpilih dibatasi hingga Agustus 2021	Pilkada 6 Provinsi dan 29 Kabupaten/ Kota tetap berlangsung, tapi masa jabatan kepala daerah terpilih dibatasi hingga Agustus 2021	Pilkada 12 Provinsi dan 141 Kabupaten/ Kota tetap berlangsung, tapi masa jabatan kepala daerah terpilih dibatasi hingga Agustus 2021			

## **Lampiran 1A**

---

### **Pilkada Provinsi yang Diundur Pelaksanaannya Pada Pemilu Daerah Juni 2016<sup>72</sup>**

<b>No.</b>	<b>Nama Daerah</b>	<b>Jadwal Semula<sup>73</sup></b>
01.	Sumatera Barat	27 Juni 2015
02.	Jambi	26 Juni 2015
03.	Bengkulu	27 Juni 2015
04.	Kepulauan Riau	30 Juni 2015
05.	Kalimantan Tengah	23 Juni 2015
06.	Kalimantan Selatan	30 Juni 2015
07.	Sulawesi Utara	20 Juni 2015
08.	Sulawesi Tengah	16 Januari 2016

---

72 Data ini tidak termasuk Provinsi Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua dan Papua Barat, yang memerlukan pengaturan khusus sesuai dengan status daerah istimewa atau daerah khusus.

73 Tanggal dan bulan diandaikan sama dengan pilkada sebelumnya.

## Lampiran 1B

### Pilkada Provinsi yang Masa Jabatan Kepala Daerah Terpilih Dibatasi Sampai Agustus 2021<sup>74</sup>

No.	Nama Daerah	Jadwal Pilkada <sup>75</sup>	Akhir Masa Jabatan Semula
01.	Sulawesi Barat	21 Juli 2016	.. September 2016
02.	Banten	6 November 2016	.. Januari 2017
03.	Gorontalo	27 November 2016	... Desember 2016
04.	Bangka Belitung	22 Februari 2017	22 April 2017
05.	DKI Jakarta	8 Agustus 2017	.. Oktober 2017
06.	Kalimantan Barat	15 November 2017	8 Januari 2018
07.	Sulawesi Selatan	5 November 2017	27 November 2017
08.	Sulawesi Tenggara	16 Desember 2017	18 Januari 2008
09.	Maluku Utara	3 November 2017	... Januari 2018
10.	Sumatera Utara	16 April 2018	... Juni 2018
11.	Riau	18 Oktober 20018	... November 2018
12.	Sumatera Selatan	7 Oktober 2018	... Desember 2018
13.	Lampung	... Oktober 2018	... 2 Juni 2018
14.	Jawa Barat	13 April 2018	13 Juni 2018
15.	Jawa Tengah	22 Juni 2018	... Agustus 2018
16.	Jawa Timur	... Juni 2018	... Agustus 2018
17.	Bali	9 Juli 2018	28 Agustus 2018
18.	Nusa Tenggara Barat	7 Juli 2018	... September 2018
19.	Nusa Tenggara Timur	2 Juni 2018	16 Juli 2018
20.	Kalimantan Timur	26 Mei 2018	... Juni 2018
21.	Maluku	23 Juni 2018	15 Agustus 2018

74 Data ini tidak termasuk Provinsi Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua, dan Papua Barat, yang memerlukan pengaturan khusus sesuai dengan status daerah istimewa atau daerah khusus.

75 Tanggal dan bulan diandaikan sama dengan pilkada sebelumnya.

## Lampiran 1C

### Pilkada Kabupaten/Kota yang diundur Pelaksanaannya pada Pemilu Daerah Juni 2016<sup>76</sup>

No.	Nama Daerah	Jadwal Semula <sup>77</sup>
<b>Provinsi Sumatera Utara</b>		
001.	Kota Medan	27 Juni 2015
002.	Serdang Bedagai	27 Juni 2015
003.	Kota Pematang Siantar	27 Juni 2015
004.	Asahan	27 Juni 2015
005.	Labuhanbatu	27 Juni 2015
006.	Tapanuli Selatan	27 Juni 2015
007.	Mandailing Natal	27 Juni 2015
008.	Kota Sibolga	30 Juni 2015
009.	Humbang Hasundutan	27 Juni 2015
010.	Toba Samosir	27 Juni 2015
011.	Samosir	27 Juni 2015
012.	Pakpak Barat	27 Juni 2015
013.	Kota Binjai	27 Juni 2015
014.	Kota Tebing Tinggi	26 Juli 2015
015.	Simalungun	12 September 2015
016.	Kota Tanjung Balai	26 September 2015
017.	Nias Selatan	30 November 2015
018.	Karo	3 Oktober 2015
019.	Tapanuli Tengah	11 Desember 2015
020.	Nias	28 Februari 2016

76 Data ini tidak termasuk kabupaten/kota yang berada di wilayah Provinsi Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua, dan Papua Barat, yang memerlukan pengaturan khusus sesuai dengan status daerah istimewa atau daerah khusus. Data ini juga belum termasuk daerah pemekaran yang lahir setelah 2008.

77 Tanggal dan bulan diandaikan sama dengan pilkada sebelumnya.

No.	Nama Daerah	Jadwal Semula <sup>77</sup>
<b>Provinsi Sumatera Barat</b>		
021.	Solok	27 Juni 2015
022.	Solok Selatan	27 Juni 2015
023.	Kota Solok	27 Juni 2015
024.	Dharmasraya	27 Juni 2015
025.	Pasaman	27 Juni 2015
026.	Pasaman Barat	27 Juni 2015
027.	Padang Pariaman	27 Juni 2015
028.	Limapuluhkota	27 Juni 2015
029.	Agam	27 Juni 2015
030.	Kota Bukittinggi	27 Juni 2015
031.	Sawahl unto Sijunjung	2 Agustus 2015
032.	Pesisir Selatan	1 Agustus 2015
033.	Tanah Datar	20 Agustus 2015
<b>Provinsi Riau</b>		
034.	Bengkalis	20 Juni 2015
035.	Kota Dumai	27 Juni 2015
036.	Indragiri Hulu	11 Juni 2015
037.	Kota Pekanbaru	21 Juni 2016
038.	Rokan Hilir	27 April 2016
039.	Rokan Hulu	6 Maret 2016
040.	Pelalawan	8 Februari 2016
041.	Siak	8 Mei 2016
042.	Kuantan Singingi	27 April 2016
<b>Provinsi Jambi</b>		
043.	Batanghari	20 Desember 2015
044.	Tanjung Jabung Barat	14 Desember 2015
045.	Muaro Jambi	3 Juni 2016
046.	Tanjung Jabung Timur	9 Maret 2016

**Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

<b>No.</b>	<b>Nama Daerah</b>	<b>Jadwal Semula<sup>77</sup></b>
047.	Tebo	25 April 2016
048.	Bungo	11 Mei 2016
	<b>Provinsi Sumatera Selatan</b>	
049.	Ogan Komering Ulu	25 Juni 2015
050.	Ogan Komering Ulu Timur	25 Juni 2015
051.	Ogan Komering Ulu Selatan	25 Juni 2015
052.	Ogan Ilir	25 Juni 2015
053.	Musi Rawas	25 Juni 2015
	<b>Provinsi Bengkulu</b>	
054.	Seluma	27 Juni 2015
055.	Mukomuko	27 Juni 2015
056.	Kaur	27 Juni 2015
057.	Rejang Lebong	27 Juni 2015
058.	Lebong	27 Juni 2015
059.	Kepahiang	27 Juni 2015
060.	Bengkulu Utara	27 Juni 2015
	<b>Provinsi Lampung</b>	
061.	Lampung Selatan	27 Juni 2015
062.	Lampung Timur	27 Juni 2015
063.	Way Kanan	27 Juni 2015
064.	Bandar Lampung	27 Juni 2015
065.	Metro	27 Juni 2015
066.	Lampung Tengah	.. November 2015
	<b>Provinsi Bangka Belitung</b>	
067.	Bangka Tengah	18 Juni 2015
068.	Bangka Barat	18 Juni 2015
069.	Bangka Selatan	18 Juni 2015
070.	Bangka Timur	18 Juni 2015

No.	Nama Daerah	Jadwal Semula <sup>77</sup>
<b>Provinsi Kepulauan Riau</b>		
071.	Lingga	30 Juni 2015
072.	Kepulauan Riau	30 Juni 2015
073.	Karimun	22 Februari 2016
074.	Kota Batam	21 Januari 2016
075.	Natuna	6 Maret 2016.
<b>Provinsi Jawa Barat</b>		
076.	Sukabumi	27 Juni 2015
077.	Kota Depok	26 Juni 2015
078.	Bandung	22 Oktober 2015
079.	Indramayu	22 September 2015
080.	Karawang	2 Oktober 2015
081.	Cianjur	30 Januari 2016
082.	Tasikmalaya	7 Januari 2016
<b>Provinsi Jawa Tengah</b>		
083.	Kendal	26 Juni 2015
084.	Kota Semarang	26 Juni 2015
085.	Blora	27 Juni 2015
086.	Rembang	27 Juni 2015
087.	Boyolali	27 Juni 2015
088.	Sukoharjo	27 Juni 2015
089.	Kota Surakarta	27 Juni 2015
090.	Kota Magelang	26 Juni 2015
091.	Purbalingga	27 Juni 2015
092.	Kebumen	5 Juni 2015
093.	Kota Pekalongan	5 Juni 2015
094.	Semarang	24 Juli 2015
095.	Wonogiri	17 September 2015
096.	Klaten	26 September 2015

**Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

<b>No.</b>	<b>Nama Daerah</b>	<b>Jadwal Semula<sup>77</sup></b>
097.	Purworejo	3 September 2015
098.	Wonosobo	5 September 2015
099.	Pemalang	27 November 2015
100.	Demak	26 Februari 2016
101.	Grobogan	29 Januari 2016
102.	Sragen	25 Maret 2016
103.	Kota Salatiga	7 Maret 2016
104.	Pekalongan	21 Mei 2016
	<b>Provinsi Jawa Timur</b>	
105.	Kota Surabaya	27 Juni 2015
106.	Ponorogo	20 Juni 2015
107.	Sumenep	20 Juni 2015
108.	Gresik	27 Juni 2015
109.	Lamongan	30 Juni 2015
110.	Ngawi	20 Juni 2015
111.	Situbondo	20 Juni 2015
112.	Banyuwangi	20 Juni 2015
113.	Jember	22 Juni 2015
114.	Sidoarjo	25 September 2015
115.	Kota Pasuruan	7 Agustus 2015
116.	Kota Blitar	27 November 2015
117.	Malang	5 September 2015
118.	Trenggalek	6 Agustus 2015
119.	Mojokerto	24 Agustus 2015
120.	Blitar	27 November 2015
121.	Pacitan	21 Desember 2015
122.	Tuban	27 April 2016

No.	Nama Daerah	Jadwal Semula <sup>77</sup>
<b>Provinsi Banten</b>		
123.	Serang	19 Juni 2015
124.	Kota Cilegon	5 Juni 2015
125.	Pandeglang	25 September 2015
<b>Provinsi Bali</b>		
126.	Kota Denpasar	26 Juni 2015
127.	Badung	24 Juni 2015
128.	Tabanan	26 Juni 2015
129.	Bangli	24 Juni 2015
130.	Karangasem	24 Juni 2015
131.	Jembrana	12 Oktober 2015
<b>Provinsi Nusa Tenggara Barat</b>		
132.	Kota Mataram	27 Juni 2015
133.	Lombok Tengah	27 Juni 2015
134.	Sumbawa	27 Juni 2015
135.	Sumbawa Barat	27 Juni 2015
136.	Bimo	27 Juni 2015
137.	Dompu	27 Juni 2015
<b>Provinsi Nusa Tenggara Timur</b>		
138.	Sumbawa Barat	30 Juni 2015
139.	Sumbawa Timur	30 Juni 2015
140.	Manggarai	27 Juni 2015
141.	Manggarai Barat	27 Juni 2015
142.	Ngada	27 Juni 2015
143.	Timor Tengah Utara	28 September 2015
144.	Lembata	1 Juni 2016
<b>Provinsi Kalimantan Barat</b>		
145.	Bengkayang	20 Juni 2015
146.	Sekadau	20 Juni 2015

**Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

<b>No.</b>	<b>Nama Daerah</b>	<b>Jadwal Semula<sup>77</sup></b>
147.	Ketapang	20 Juni 2015
148.	Sintang	20 Juni 2015
149.	Melawi	20 Juni 2015
150.	Kapuas Hulu	20 Juni 2015
151.	Sambas	11 April 2016
	<b>Provinsi Kalimantan Tengah</b>	
152.	Kotawaringin Barat	23 Juni 2015
153.	Kotawaringin Timur	23 Juni 2015
154.	Barito Selatan	17 April 2016
	<b>Provinsi Kalimantan Selatan</b>	
155.	Kota Banjarbaru	30 Juni 2015
156.	Kota Banjarmasin	30 Juni 2015
157.	Balangan	30 Juni 2015
158.	Tanah Bumbu	30 Juni 2015
159.	Hulu Sungai Tengah	30 Juni 2015
160.	Banjar	30 Juni 2015
161.	Kotabaru	30 Juni 2015
	<b>Provinsi Kalimantan Timur</b>	
162.	Pasir	29 Juni 2015
163.	Kutai Kartanegara	1 Juni 2015
164.	Bulungan	27 Juni 2015
165.	Berau	8 Agustus 2015
166.	Kota Samarinda	19 September 2015
167.	Kutai Timur	12 Desember 2015
168.	Kutai Barat	20 Februari 2016
169.	Malinau	23 Februari 2016
170.	Nunukan	17 April 2016
171.	Kota Balikpapan	28 Maret 2016
172.	Kota Bontang	30 Januari 2016

No.	Nama Daerah	Jadwal Semula <sup>77</sup>
<b>Provinsi Sulawesi Utara</b>		
173.	Minahasa Utara	20 Juni 2015
174.	Kota Tomohon	20 Juni 2015
175.	Minahasa Selatan	20 Juni 2015
176.	Kota Manado	21 Juni 2015
177.	Kota Bitung	21 Juni 2015
<b>Provinsi Sulawesi Tengah</b>		
178.	Poso	30 Juni 2015
179.	Tojo Unauna	30 Juni 2015
180.	Tolitoli	14 Juli 2015
181.	Banggai Kepulauan	1 Agustus 2015
182.	Banggai	6 April 2016
<b>Provinsi Sulawesi Tenggara</b>		
183.	Gowa	27 Juni 2015
184.	Selayar	27 Juni 2015
185.	Bulukumba	27 Juni 2015
186.	Maros	27 Juni 2015
187.	Pangkajene Kepulauan	27 Juni 2015
188.	Barru	27 Juni 2015
189.	Soppeng	27 Juni 2015
190.	Tana Toraja	27 Juni 2015
191.	Luwu Utara	27 Juni 2015
192.	Luwu Timur	27 Juni 2015
<b>Provinsi Sulawesi Barat</b>		
193.	Mamuju	27 Agustus 2015
194.	Mamuju Utara	27 Agustus 2015
195.	Majene	15 Mei 2016

**Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:**

<b>No.</b>	<b>Nama Daerah</b>	<b>Jadwal Semula<sup>77</sup></b>
<b>Provinsi Sulawesi Tenggara</b>		
196.	Konawe Selatan	24m Juni 2015
197.	Kolaka Utara	26 September 2015
198.	Wakatobi	7 Agustus 2015
199.	Bombana	11 September 2015
200.	Muna	21 Juli 2015
<b>Provinsi Gorontalo</b>		
201.	Pohuwato	20 Juni 2015
202.	Bone Bolango	20 Juni 2015
203.	Gorontalo	20 Juni 2015
<b>204.</b>	Bolaang Mongondow	20 Maret 2016
<b>Provinsi Maluku</b>		
205.	Kepulauan Aru	23 Juni 2015
206.	Seram Bagian Barat	23 Juni 2015
207.	Seram Bagian Timur	23 Juni 2015
208.	Maluku Tenggara Barat	30 Juni 2016
<b>209.</b>	Kota Ambon	15 Mei 2016
<b>Provinsi Maluku Utara</b>		
210.	Kota Ternate	27 Juni 2015
211.	Halmahera Barat	27 Juni 2015
212.	Halmahera Utara	27 Juni 2015
213.	Kota Tidore	27 Juni 2015
214.	Halmahera Timur	27 Juni 2015
214.	Halmahera Selatan	27 Juni 2015
216.	Kepulauan Sula	27 Juni 2015

## Lampiran 1D

### Pilkada Kabupaten/Kota yang Masa Jabatan Kepala Daerah Terpilih Dibatasi Sampai Agustus 2021<sup>78</sup>

No.	Nama Daerah	Jadwal Pilkada <sup>76</sup>	Akhir Masa Jabatan Semula
<b>Sumatera Utara</b>			
001.	Kota Padang Sidempuan	6 November 2017	... Desember 2017
002.	Batu Bara	... November 2018	... Januari 2019
003.	Padang Lawas	... Oktober 2018	... Desember 2019
004.	Padang Lawas Utara	... Oktober 2018	... Desember 2019
005.	Dairi	... September 2018	19 April 2019
006.	Langkat	... November 2018	20 Februari 2019
007.	Tapanuli Utara	... Desember 2018	... April 2019
008.	Deli Serdang	... Oktober 2018	7 April 2019
<b>Sumatera Barat</b>			
009.	Kepulauan Mentawai	28 Agustus 2016	14 November 2016
010.	Kota Payakumbuh	13 Agustus 2017	... Oktober 2017
011.	Kota Pariaman	28 Juli 2018	... September 2018
012.	Kota Padang	... Oktober 2018	18 Februari 2019
013.	Kota Sawah Lunto	... Mei 2018	... Juli 2018
014.	Kota Padang Panjang	... Juli 2018	... September 2018
<b>Riau</b>			
015.	Kampar	26 November 2016	23 Desember 2016
016.	Indragiri Hilir	... Desember 2018	... Februari 2019
<b>Jambi</b>			
017.	Sarolangun	29 Juli 2016	30 Juli 2016
018.	Merangin	... Mei 2018	... Juli 2018
019.	Kota Jambi	... Agustus 2018	4 November 2018
020.	Kerinci	... Juni 2018	... Agustus 2018
<b>Sumatera Selatan</b>			
021.	Musi Banyuasin	... September 2016	31 Desember 2016

78 Data ini tidak termasuk kabupaten/kota di wilayah Provinsi Aceh, Daerah Istimewa Yogyakarta, Papua, dan Papua Barat, yang memerlukan pengaturan khusus sesuai dengan status daerah istimewa atau daerah khusus.

79 Tanggal dan bulan diandaikan sama dengan pilkada sebelumnya

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

No.	Nama Daerah	Jadwal Pilkada <sup>76</sup>	Akhir Masa Jabatan Semula
022.	Pagar Alam	5 Februari 2018	... April 2018
023.	Banyuasin	14 Juli 2018	... September 2018
024.	Lubuk Linggau	24 Januari 2018	... Maret 2018
025.	Kota Palembang	20 Juni 2018	... Agustus 2018
026.	Prabumulih	13 April 2018	... Juni 2018
027.	Lahat	9 November 2018	9 Desember 2018
028.	Empat Lawang	22 Maret 2018	... Mei 2018
029.	Muara Enin	20 Mei 2018	... Juni 2018
030.	Ogan Komering Ilir	15 Desember 2018	... Februari 2019
	<b>Bengkulu</b>		
031.	Kota Bengkulu	11 September 2017	18 November 2017
032.	Bengkulu Selatan	... Mei 2018	... Juli 2018
	<b>Lampung</b>		
034.	Lampung Barat	6 November 2017	... Desember 2017
035.	Tanggamus	29 Desember 2017	... Februari 2018
036.	Tulang Bawang	6 November 2017	... Januari 2018
037.	Pesawaran	... Oktober 2018	... November 2018
038.	Lampung Utara	... Agustus 2018	29 Desember 2018
	<b>Bangka Belitung</b>		
039.	Belitung	... Desember 2018	... Februari 2019
040.	Bangka	24 Juni 2018	... Agustus 2018
041.	Kota Pangkal Pinang	24 Juni 2018	... Agustus 2018
	<b>Kepulauan Riau</b>		
042.	Kota Tanjung Pinang	5 Desember 2017	... Februari 2018
	<b>Jawa Barat</b>		
043.	Kota Tasikmalaya	9 September 2017	... November 2017
044.	Kota Cimahi	8 September 2017	... November 2017
045.	Bekasi	11 Maret 2017	... Mei 2017
046.	Bandung Barat	18 Mei 2018	... Juli 2018
047.	Subang	... Oktober 2018	19 Desember 2018
048.	Kota Bogor	... Desember 2018	7 April 2019
049.	Kota Cirebon	6 Januari 2018	... Maret 2018
050.	Majalengka	... Oktober 2018	12 Desember 2018

No.	Nama Daerah	Jadwal Pilkada <sup>76</sup>	Akhir Masa Jabatan Semula
051.	Ciamis	... Desember 2018	6 April 2019
052.	Cirebon	... Oktober 2018	10 Desember 2018
053.	Kota Banjar	... Desember 2018	5 Januari 2019
054.	Garut	... Desember 2018	... Januari 2019
055.	Kota Bandung	... Agustus 2018	16 Oktober 2018
056.	Bogor	... Agustus 2018	... Oktober 2018
057.	Kuningan	... Oktober 2018	20 Desember 2018
058.	Sumedang	... April 2018	... Juni 2018
059.	Kota Sukabumi	20 Maret 2018	13 Mei 2018
060.	Kota Bekasi	27 Januari 2018	... Maret 2018
061.	Purwakarta	20 Januari 2018	... Maret 2018
	<b>Jawa Tengah</b>		
062.	Pati	24 Juli 2016	27 September 2016
063.	Banjarnegara	12 September 2016	12 Oktober 2016
064.	Jepara	4 Februari 2017	6 Februari 2017
065.	Cilacap	9 September 2017	... November 2017
066.	Brebes	4 November 2017	... Desember 2017
067.	Magelang	... November 2018	... Maret 2019
068.	Karanganyar	... November 2018	15 Desember 2018
069.	Kudus	... April 2018	... Juni 2018
070.	Temanggung	22 Juni 2018	... Agustus 2018
071.	Banyumas	... Maret 2018	... Mei 2018
072.	Tegal	... November 2018	... Januari 2019
073.	Kota Tegal	... November 2018	... Januari 2019
	<b>Jawa Timur</b>		
074.	Kota Batu	5 November 2017	... Desember 2017
075.	Sampang	27 Desember 2017	... Februari 2018
076.	Bojonegoro	10 Desember 2017	8 Februari 2018
077.	Kediri	... Desember 2018	... Februari 2019
078.	Tulungagung	1 April 2018	... Juni 2018
079.	Lumajang	25 Agustus 2018	... Oktober 2018
080.	Pasuruan	9 Mei 2018	... Juli 2018
081.	Jombang	23 Juli 2018	...Semptember 2018

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

No.	Nama Daerah	Jadwal Pilkada <sup>76</sup>	Akhir Masa Jabatan Semula
082.	Magetan	24 Juni 2018	... Agustus 2018
083.	Kota Kediri	... Desember 2018	... Desember 2018
084.	Probolinggo	10 Januari 2018	20 Februari 2018
085.	Kota Mojokerto	... Desember 2018	... Desember 2018
086.	Bangkalan	23 Januari 2018	1 Maret 2018
087.	Pamekasan	23 Mei 2018	... Mei 2018
088.	Kota Probolinggo	... Desember 2018	29 Januari 2019
089.	Kota Madiun	... Desember 2018	... Februari 2019
090.	Kota Malang	23 Juli 2018	... September 2018
091.	Madiun	24 Juni 2018	... Agustus 2018
092.	Nganjuk	16 Maret 2018	... Mei 2018
093.	Bondowoso	15 September 2018	... Desember 2018
	<b>Banten</b>		
094.	Kota Serang	... Agustus 2018	2 November 2018
095.	Lebak	... Desember 2018	... Januari 2018
096.	Tangerang	20 Januari 2018	... Maret 2018
097.	Kota Tangerang	... Agustus 2018	16 November 2018
	<b>Bali</b>		
098.	Buleleng	18 Juni 2017	... Agustus 2017
099.	Klungkung	... November 2018	15 Desember 2018
100.	Gianyar	14 Januari 2018	... Maret 2018
	<b>Nusa Tenggara Barat</b>		
101.	Singkawang	15 November 2017	... Januari 2018
102.	Kota Bima	19 Mei 2018	... Juli 2018
103.	Lombok Barat	... Oktober 2018	23 April 2019
104.	Lombok Timur	7 Juli 2018	September 2018
	<b>Nusa Tenggara Timur</b>		
105.	Kota Kupang	21 Mei 2017	... Juli 2017
106.	Sumba Tengah	... Desember 2018	... Maret 2019
107.	Sumba Barat Daya	... Desember 2018	... Maret 2019
108.	Manggarai Timur	... Desember 2018	... April 2019
109.	Nagekeo	... Desember 2018	... April 2019
110.	Kupang	2 Juni 2018	... Agustus 2018

No.	Nama Daerah	Jadwal Pilkada <sup>76</sup>	Akhir Masa Jabatan Semula
111.	Rote Ndao	... Oktober 2018	18 Desember 2018
112.	Belu	2 Juni 2018	... September 2018
113.	Ende	2 Juni 2018	... September 2018
114.	Sikka	16 April 2018	... Juni 2018
115.	Alor	2 Juni 2018	... Maret 2019
116.	Timur Tengah Selatan	... Oktober 2018	27 Desember 2018
	<b>Kalimantan Barat</b>		
117.	Kayong Utara	5 Mei 2018	... Juli 2018
118.	Pontianak	... Oktober 2018	... April 2019
119.	Kubu Raya	... Oktober 2018	18 Desember 2018
120.	Sanggau	... Oktober 2018	2 Desember 2018
121.	Kota Pontianak	... Oktober 2018	22 Desember 2018
	<b>Kalimantan Tengah</b>		
122.	Sukamara	8 Mei 2018	... Juli 2018
123.	Kapuas	26 Januari 2018	... Maret 2018
124.	Barito Utara	... September 2018	... Oktober 2018
125.	Lamandau	8 Mei 2018	... Juli 2018
126.	Seruyan	8 Mei 2018	... Juli 2018
127.	Katingan	8 Mei 2018	... Juli 2018
128.	Pulang Pisau	8 Mei 2018	... Juli 2018
129.	Gunung Mas	8 Mei 2018	... Juli 2018
130.	Barito Timur	8 Mei 2018	... Juli 2018
131.	Murung Raya	8 Mei 2018	... Juli 2018
132.	Kota Palangkaraya	8 Mei 2018	... Juli 2018
	<b>Kalimantan Selatan</b>		
133.	Hulu Sungai Utara	25 Agustus 2017	... September 2017
134.	Barito Kuala	6 September 2017	... November 2017
135.	Tabalong	... Desember 2018	... Maret 2019
136.	Hulu Sungai Selatan	28 April 2018	... Juni 2019
137.	Tanah Laut	27 April 2018	... Juni 2019
	<b>Kalimantan Timur</b>		
138.	Tana Tidung	... Agustus 2018	... Oktober 2018
139.	Penajam Paser Utara	26 Mei 2018	... Agustus 2018

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

No.	Nama Daerah	Jadwal Pilkada <sup>76</sup>	Akhir Masa Jabatan Semula
140.	Kota Tarakan	... Oktober 2018	... Desember 2018
	<b>Sulawesi Utara</b>		
141.	Kepulauan Sangihe Talaud	... Agustus 2016	17 Oktober 2016
142.	Minahasa	18 Desember 2017	... Februari 2018
143.	Kepulauan Siau Tugalandangbiaro	23 Juni 2018	... Agustus 2018
144.	Bolaang Mongondow Utara	... Juli 2018	... September 2018
145.	Kota Kotamobagu	... Juli 2018	... September 2018
146.	Kepulauan Talaud	... Oktober 2018	... Desember 2018
	<b>Sulawesi Tengah</b>		
147.	Banggai Kepulauan	6 Juli 2016	11 Agustus 2011
148.	Morowali	5 November 2017	... Januari 2018
149.	Donggala	... Desember 2018	... Januari 2019
160.	Parigi Moutong	... April 2018	... Juni 2018
	<b>Sulawesi Selatan</b>		
161.	Takalar	5 November 2017	... Januari 2018
162.	Bantaeng	... Oktober 2018	... Desember 2018
163.	Bone	17 Februari 2018	... April 2018
164.	Kota Palopo	... Mei 2018	... Juli 2018
165.	Sinjai	... Juni 2018	... Juli 2018
166.	Enrekang	... Oktober 2018	... November 2018
167.	Kota Pare-pare	... Oktober 2018	... Desember 2018
168.	Sidenreng Rappang	... November 2018	15 Desember 2018
169.	Wajo	... Oktober 2018	... Desember 2018
170.	Kota Makassar	... November 2018	... April 2019
171.	Jeneponto	... Oktober 2018	26 Desember 2018
172.	Luwu	... Oktober 2018	... Desember 2018
173.	Pinrang	... Desember 2018	20 April 2019
	<b>Sulawesi Barat</b>		
174.	Polewali Mandar	17 Oktober 2018	... Desember 2019
175.	Mamasa	... April 2018	... Juli 2019
	<b>Sulawesi Tenggara</b>		
176.	Buton	23 Juli 2016	7 Oktober 2016
177.	Kota Baubau	4 November 2017	... Januari 2018

No.	Nama Daerah	Jadwal Pilkada <sup>76</sup>	Akhir Masa Jabatan Semula
178.	Kota Kendari	18 Juni 2017	... September 2017
179.	Buton Utara	... Agustus 2018	... Oktober 2018
180.	Kolaka	23 Oktober 2018	29 Desember 2018
181.	Konawe	5 Januari 2018	... Maret 2018
182.	Konawe Utara	... Agusturs 2018	... Oktober 2018
	<b>Gorontalo</b>		
183.	Gorontalo Utara	... Juli 2018	... September 2018
184.	Kota Gorontalo	12 Mei 2018	... Juli 2018
	<b>Maluku</b>		
185.	Buru	... Desember 2016	2 Februari 2007
186.	Maluku Tengah	16 Mei 2017	... Juli 2017
187.	Maluku Tenggara	... Juli 2018	... September 2018
188.	Kota Tual	... Juli 2018	... September 2018
	<b>Maluku Utara</b>		
189.	Halmahera Tengah	3 November 2017	... Januari 2018

## Langkah Strategis dan Taktis Mewujudkan Pemilu Nasional 2014 dan Pemilu Daerah 2016

MASALAH	JABATAN	LANGKAH	KETENTUAN TAMBAHAN	PERANGKAT HUKUM	CATATAN
<b>Pengisian Jabatan Kosong</b>	Anggota DPRD	Anggota DPRD hasil Pemilu 2009, masa jabatannya diperpanjang sampai dilantiknya anggota DPRD hasil Pemilu Daerah 2016		Peraturan Peralihan dalam Undang-undang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, serta Peraturan Peralihan dalam Undang-undang DPR, DPD dan DPRD	Perubahan UU No. 10/2008, Perubahan UU No. 27/2009
	Kepala Daerah	Pertama, kepala daerah hasil pilkada sepanjang Januari 2005 sampai Mei 2006, diperpanjang masa jabatannya sampai terpilihnya kepala daerah hasil Pemilu Daerah 2016; atau, kedua, Sekretaris Daerah ditunjuk sebagai penjabat sementara kepala daerah	Kepala daerah yang masa jabatannya diperpanjang sampai terpilihnya kepala daerah hasil Pemilu Daerah 2016, atau Sekretaris Daerah ditunjuk sebagai penjabat sementara kepala daerah, tidak bisa mencalonkan menjadi kepala daerah dalam Pemilu Daerah 2016.	Peraturan Peralihan dalam Undang-undang Pilkada	Perubahan UU No. 32/2004 dan UU No. 12/2008
<b>Pembatasan Masa Jabatan</b>	Kepala Daerah	Kepala daerah hasil pilkada sepanjang Juli 2016 sampai Desember 2018, berakhir masa jabatannya sampai terpilihnya kepala daerah hasil Pemilu Daerah 2021		Peraturan Peralihan dalam Undang-undang Pilkada	Perubahan UU No. 32/2004 dan UU No. 12/2008

## Lampiran 3

## Pengaturan Masa Transisi Menuju Pemilu Nasional 2014 dan Pemilu Daerah 2016

UNDANG-UNDANG LAMA	UNDANG-UNDANG BARU	PERATURAN PERALIHAN DALAM UNDANG-UNDANG BARU
<b>UU No. 10/2008</b>	UU Perubahan UU No. 10/2008	Pemilu Anggota DPR dan DPD akan disatukan waktu penyelenggaraannya dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, menjadi Pemilu Nasional 2014.  Pemilu Anggota DPRD akan disatukan waktu penyelenggaraannya dengan Pemilu Kepala Daerah, menjadi Pemilu Daerah 2016.  Masa jabatan anggota DPRD hasil Pemilu 2009 diperpanjang sampai dilantiknya anggota DPRD hasil Pemilu Daerah 2016.
<b>UU No. 42/2008</b>	UU Perubahan UU No. 42/2008	Pemilu Presiden dan Wakil Presiden akan disatukan waktu penyelenggaraannya dengan Pemilu Anggota DPR dan DPD, menjadi Pemilu Nasional 2014.  Partai politik atau gabungan partai politik yang berhak mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik yang menjadi peserta Pemilu Anggota DPR sebelumnya.
<b>UU No. 27/2009</b>	UU Perubahan UU No. 27/2009	Masa jabatan anggota DPRD hasil Pemilu 2009 diperpanjang sampai dilantiknya anggota DPRD hasil Pemilu Daerah 2016

## Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu:

UNDANG-UNDANG LAMA	UNDANG-UNDANG BARU	PERATURAN PERALIHAN DALAM UNDANG-UNDANG BARU
<p><b>UU No. 32/2004 dan UU No. 12/2008</b></p>	<p>UU Pemilu Kepala Daerah</p>	<p>Pemilu Kepala Daerah yang seharusnya diselenggarakan sepanjang Januari 2015 sampai Mei 2016, penyelenggaraannya diundur sampai dengan penyelenggaraan Pemilu Daerah 2016.</p> <p>Pemilu Kepala Daerah yang diselenggarakan pada Juli 2016 sampai Desember 2008 diselenggarakan sesuai jadwal yang telah ditetapkan.</p> <p>Masa jabatan kepala daerah hasil Pemilu Kepala Daerah sepanjang Januari 2015 sampai Mei 2016, dapat diperpanjang sampai terpilihnya kepala daerah baru hasil Pemilu Daerah 2016, atas persetujuan DPRD.</p> <p>Jika DPRD tidak menyetujui perpanjangan masa jabatan kepala daerah hasil pilkada sepanjang Januari 2015 sampai Mei 2016, Sekretaris Daerah diangkat menjadi penjabat kepala daerah sementara.</p> <p>Kepala daerah yang diperpanjang masa jabatannya atau Sekretaris Daerah yang diangkat menjadi penjabat kepala daerah sementara, tidak bisa mencalonkan diri menjadi kepala daerah untuk jabatan yang sama pada pilkada berikutnya.</p>



ISBN 978-979-26-9662-2

**Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan**

Jl. Wolter Monginsidi No. 3  
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110  
INDONESIA

Telp +62-21-7279-9566

Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>