

Penguatan Presidensialisme Melalui Pengaturan Jadwal Pemilu¹

Oleh: **Didik Supriyanto**²

A. Pendahuluan

MPR menetapkan lima kesepakatan sebelum mengubah konstitusi: pertama, tidak mengubah bagian Pembukaan UUD 1945; kedua, tetap mempertahankan NKRI; ketiga, mempertegas sistem pemerintahan presidensial; keempat, meniadakan Penjelasan UUD 1945 dengan mengangkat hal-hal yang bersifat normatif ke dalam pasal-pasal, dan; kelima, melakukan perubahan dengan cara *addendum*. Kesepakatan pertama, keempat, dan kelima tuntas seiring dengan selesainya empat Perubahan UUD 1945. Sedang kesepakatan kedua dan ketiga masih terus mencari formula karena rumusan konstitusi yang terkait dengan kesepakatan kedua dan ketiga masih menimbulkan banyak tafsir.

Demi mempertegas sistem pemerintahan presidensial, Perubahan Pertama UUD 1945 antara lain mengatur: masa jabatan presiden (Pasal 7) dan hubungan presiden dan DPR (Pasal 5, 20, 21). Perubahan Ketiga UUD 1945 antara lain mengatur: pemilu presiden (Pasal 6A); pemilu DPR, DPRD, DPD, dan presiden; dan asas pemilu langsung umum bebas rahasia jujur dan adil (Pasal 22E). Perubahan Keempat UUD 1945 mengatur pemilu presiden putaran kedua.

Sementara untuk mempertahankan NKRI dilakukan melalui Perubahan Kedua UUD 1945, yang antara lain mengatur: NKRI terbagi atas provinsi, provinsi terbagi atas kabupaten/kota; setiap provinsi dan kabupaten/kota mempunyai pemerintah daerah menurut asas otonomi dan pembantuan; pemerintah provinsi dan kabupaten/kota memiliki DPRD provinsi dan kabupaten/kota; pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dikepalai gubernur dan

¹ Naskah dibacakan dalam Sidang Mahkamah Konstitusi pada Senin 13 Januari 2019 sebagai Keterangan Ahli Pemohon Perkara 55/PUU-XVII/2019. Bersama naskah ini disertakan buku berjudul *Menata Ulang Jadwal Pilkada: Menuju Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah* oleh Didik Supriyanto, Khoirunnisa, dan August Mellaz yang diterbitkan oleh Perludem pada 2013, sebagai pelengkap keterangan tertulis ini.

² Peneliti pemilu, penulis buku-buku pemilu, dan kolumnis pemilu di media massa. Anggota Panwas Pemilu Pusat pada Pemilu 2004, Pemantau Pilkada 2005-2008, Pemantau Pemilu 2009, Petugas KPPS Pemilu 2014, dan Pengawas Pemilu Lapangan Pilkada DKI Jakarta 2017.

bupati/walikota; anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota dipilih melalui pemilu; gubernur dan bupati/walikota dipilih secara demokratis (Pasal 18).

Pasal-pasal konstitusi yang menunjukkan kuatnya presidensialisme terbatas, sehingga upaya memperkuat presidensialisme mau tidak mau harus dilakukan melalui pemilu sebagai mekanisme politik demokratis untuk menghasilkan pemerintahan. Di sinilah pokok masalahnya, sebab undang-undang pemilu selama ini belum sepenuhnya mengarahkan pasal-pasalnyanya ke sana.

Menjadi rumit karena UUD 1945 juga memilih presidensialisme pada bentuk pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota. Sehingga bagaimana memperkuat dan mengefektifkan presidensialisme pada pemerintahan nasional, provinsi, dan kabupaten/kota melalui pemilu adalah tantangan besar undang-undang pemilu.

Dalam sistem pemerintahan parlementer atau parlementerisme, rekayasa pemilu untuk menghasilkan pemerintahan efektif dilakukan dengan mengatur variabel sistem pemilu: besaran daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara, ambang batas perwakilan, formula perolehan kursi dan calon terpilih. Namun dalam presidensialisme di mana terdapat dua jenis pemilu, yaitu pemilu eksekutif dan pemilu legislatif, mengatur jadwal pemilu juga menjadi variabel penting untuk menghasilkan pemerintahan efektif. Sejauh mana undang-undang pemilu cukup tepat mengatur jadwal pemilu jadi fokus tulisan ini.

Tulisan ini juga memperhatikan proses pelaksanaan pemilu, khususnya tahapan pemungutan dan penghitungan suara. Sebab, pengaturan jadwal pemungutan dan penghitungan memiliki konsekuensi-konsekuensi yang harus ditanggung penyelenggara, pemilih, peserta, dan calon. Dalam hal ini konstitusi sudah jelas mengatur bahwa pelaksanaan pemungutan dan penghitungan harus berdasar asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

B. Kelemahan Presidensialisme

Di dunia ini dikenal tiga sistem pemerintahan: sistem pemerintahan parlementer atau parlementerisme dengan contoh utama Inggris; sistem

pemerintahan presidensial atau presidensialisme dengan contoh utama Amerika Serikat, dan; ketiga, sistem pemerintahan campuran, dengan contoh utama Prancis. Ciri utama presidensialisme adalah: pertama, kepala negara dan kepala pemerintahan dijabat seorang presiden; kedua, presiden bekerja sama dengan parlemen, presiden dan parlemen tidak bisa saling menjatuhkan; ketiga, presiden dan parlemen dipilih melalui pemilu, dan; keempat, masa jabatan presiden tetap.

Linz dan Valenzuela (1994) menunjukkan bahwa parlementerisme lebih stabil daripada presidensialisme yang memiliki periode tetap. Dalam kurun 1946-1999, terdapat 1 dari 23 pemerintahan presidensial gagal, sedang parlementerisme hanya 1 dari 58. Sumber instabilitas presidensialisme adalah kekuasaan yang seimbang antara presiden dan parlemen sehingga sulit mencari penyelesaian jika terjadi konflik. Selain kontrol terus menerus, parlemen dapat menghambat kerja presiden melalui kewenangan legislasi dan penganggaran.

Terdapat tiga faktor penyebab presidensialisme cenderung tidak efektif. Pertama, kemunculan fenomena *deadlock* karena penolakan legislatif kepada eksekutif. Kedua, adanya keterpisahan politik sebagai dampak dari mekanisme *separation of power* antara legislatif dan eksekutif sehingga menjadikan hubungan keduanya tidak harmonis. Ketiga, terjadinya personalisasi kekuasaan pada presiden dan kekakuan pemerintahan akibat model *fixed term*.

Pembangunan demokrasi tidak cukup bertumpu pada stabilitas pemerintahan, lebih dari itu adalah soal efektivitas pemerintahan. Di sinilah dikenal konsep *governability* yaitu stabilitas pemerintahan dan kemampuannya memerintah. *Governability* dipengaruhi oleh jumlah partai, polarisasi antarpartai, partisipasi partai dalam pemerintahan, serta hubungan antara mayoritas legislatif dan eksekutif, yaitu *divided government* atau pemerintahan tidak kongruen dalam presidensialisme, atau kabinet minoritas dalam parlementerisme. Yang dimaksud dengan *divided government* adalah pemerintahan di mana presiden bukan berasal dari partai atau koalisi partai yang menguasai mayoritas parlemen.

Menurut Cheibub (1994), *divided government* dapat terjadi karena tiga hal: pertama, jumlah partai politik efektif di parlemen terlalu banyak; kedua, tidak menggunakan sistem pemilu mayoritarian dalam memilih parlemen, dan; ketiga, pemilu parlemen dan pemilu presiden tidak dilaksanakan dalam waktu yang bersamaan. Fiorina (1996) menyebut waktu penyelenggaraan pemilu

parlemen dan presiden sebagai faktor utama penyebab terjadinya *divided government*. Pemerintahan terbelah terjadi ketika anggota legislatif dan pejabat eksekutif dipilih pada waktu yang berbeda dan atau cara yang tidak sama. Jadi bukan penggunaan sistem pemilu mayoritarian yang menghasilkan dwipartai atau sistem pemilu proporsional yang menghasilkan multipartai di parlemen yang menjadi faktor terjadinya *divided government*, tetapi lebih pada perbedaan waktu penyelenggaraan pemilu legislatif dan pemilu presiden.

C. Pemilu Serentak sebagai Solusi

Lijphart (1994) meyakini, pemilu serentak (*concurrent election*) merupakan solusi untuk mengatasi *divided government*. Pemilu serentak adalah pemilu parlemen dan pemilu presiden yang diselenggarakan bersama dalam satu hari H pemilihan. Kajian Pyane dkk (2002) menunjukkan, pemilu serentak tidak hanya berhasil menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, tetapi juga berkecenderungan membentuk pemerintahan kongruen, di mana presiden terpilih berasal dari partai atau koalisi partai yang menguasai mayoritas parlemen. Di sini terdapat dua faktor penyebab: terbentuknya koalisi sebelum pemilu dan terjadinya *coattail effect*.

Pemilu serentak mendorong terbentuknya pemerintahan kongruen karena partai-partai terpaksa menggalang koalisi lebih dini sebelum pemilu. Pemilu serentak menimbulkan *coattail effect* yaitu kecenderungan pemilihan presiden dan keterpilihannya berpengaruh terhadap pemilihan dan keterpilihan anggota parlemen. Jelasnya, keterpilihan Calon Presiden A mempengaruhi keterpilihan calon anggota parlemen dari partai atau koalisi partai yang mengajukan Calon Presiden A. Dalam pemilu serentak, pemilih akan memilih presiden sekaligus partai atau koalisi partai pendukung presiden. Pemilih merasa memilih presiden lebih penting daripada memilih anggota parlemen.

D. Pemerintahan Tidak Efektif dan Terbelah

Pemisahan pemilu presiden dari pemilu legislatif menghasilkan pemerintahan tidak efektif terbukti dari hasil Pemilu Presiden 2004. Pasangan SBY-Kalla meraih 61% suara dalam pemilu presiden putaran kedua dan mendapat dukungan koalisi partai yang menguasai 64,5% kursi DPR. Namun sepanjang lima tahun pemerintahan berjalan tidak efektif: sering gonta-ganti kabinet dan penolakan rancangan kebijakan oleh DPR dengan contoh utama subsidi BBM.

Ketidakefektifan pemerintahan juga terjadi dari hasil Pemilu Presiden 2009. Meski SBY-Boediono meraih 64% suara dalam satu putaran dan didukung koalisi partai yang menguasai 74,5% kursi DPR, pemerintahan tidak efektif. Sepanjang tahun pertama, pemerintahan SBY-Boediono dihantam skandal Bank Century yang menyebabkan polarisasi dukungan partai di DPR. Gonta-ganti kabinet terjadi, demikian juga dengan penolakan rancangan kebijakan.

Mengapa pemerintahan SBY-Kalla dan SBY-Boediono tidak efektif meski koalisi partai pendukung menguasai mayoritas DPR tidak? Ada empat faktor yang harus diperhatikan: ketiadaan partai besar, ketidaksepakatan platform politik, waktu pembentukan koalisi pendek, dan proses pembentukan koalisi bertahap.

Menurut Gallanger dkk (1992), partai besar adalah partai yang menguasai sedikitnya 40% kursi parlemen. Dengan penguasaan sebesar itu, partai bisa mengendalikan kawan koalisi dan mendikte lawan. Partai Golkar yang menang dalam Pemilu 2004 hanya merebut 23,3% kursi DPR, sedang Partai Demokrat yang menang dalam Pemilu 2009 hanya menduduki 26,8% kursi DPR.

Meski tidak ada perbedaan ideologi di antara partai koalisi pendukung SBY-Kalla dan SBY-Boediono, namun mereka tidak memiliki platform politik bersama. Mereka menerima begitu saja “visi, misi dan program” yang disusun tim kampanye. Akibatnya gonta-ganti anggota kabinet itu tak terhindarkan karena partai sekadar menyodorkan kader tanpa melihat platform. Demi melancarkan rebutan kursi kabinet, partai menggunakan DPR sebagai arena manuver politik.

Pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, jarak pemilu legislatif dengan pemilu presiden dua bulan. Pembentukan koalisi pengusung calon presiden, baru dilakukan setelah pemilu legislatif: pertama, undang-undang mengatur, partai atau koalisi partai bisa mengajukan calon apabila memiliki 20% kursi DPR atau 25% suara; kedua, perolehan suara atau kursi pemilu legislatif jadi daya tawar berkoalisi; ketiga, partai memiliki harapan mendapatkan suara dan kursi lebih besar dalam pemilu legislatif. Akibatnya, proses pembentukan koalisi terburu-buru sehingga tak mungkin terbentuk koalisi solid.

Pemilu presiden yang diselenggarakan dua bulan setelah pemilu legislatif, menyebabkan proses pembentukan koalisi bertahap: pertama, partai tergabung setelah pemilu legislatif dan sebelum pemilu presiden, kedua,

partai bergabung setelah pemilu presiden putaran pertama, dan; ketiga, partai bergabung setelah pemilu presiden. Inilah sumber kerapuhan koalisi: di satu pihak partai-partai yang lebih awal berkoalisi menuntut kursi kabinet lebih banyak karena merasa telah bekerja keras meraih suara; di lain pihak, partai terakhir bergabung karena memiliki kursi terbanyak, juga menuntut lebih banyak kursi kabinet.

Apabila penyelenggaraan pemilu presiden yang terpisah dari pemilu legislatif pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 menghasilkan pemerintahan (SBY-Kalla dan SBY-Boediono) tidak efektif, pemisahan pemilu presiden dari pemilu legislatif pada Pemilu 2014 menghasilkan pemerintahan terbelah. Pasangan Jokowi-Kalla yang memenangi pemilu presiden didukung oleh koalisi partai yang hanya menguasai 37,14% kursi DPR hasil pemilu legislatif sebelumnya. Pemerintahan pun nyaris lumpuh sepanjang tahun akibat pertikaian di DPR.

Koalisi partai oposisi yang menguasai mayoritas DPR menolak berkompromi dengan koalisi partai pendukung pemerintah dalam memperebutkan kursi pimpinan DPR dan MPR. Pemerintahan Jokowi-Kalla pun tidak bisa mengajukan rancangan kebijakan karena DPR dilanda kemelut internal. Situasi baru berubah ketika Jokowi-Kalla menarik partai oposisi untuk bergabung dengan koalisi dengan kompensasi mendapat kursi di kabinet sehingga koalisi partai pendukung pemerintahan Jokowi-Kalla menguasai mayoritas DPR.

E. Putusan Mahkamah Konstitusi

Pemerintahan tidak efektif (SBY-Kalla dan SBY-Boediono) akibat pemisahan pemilu presiden dan pemilu legislatif melarbelakangi lahirnya Putusan MK No Putusan MK No 14/PUU-XI/2013 tanggal 23 Januari 2014. Putusan itu menyatakan, bahwa pemisahan penyelenggaraan pemilu legislatif dari pemilu presiden tidak konstitusional. MK pun memerintahkan agar kedua jenis pemilu itu diselenggarakan serentak mulai Pemilu 2019. Tujuan dari putusan ini adalah untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensial.

Putusan MK tersebut mendapatkan pembenaran dari dua kali pemilu. Pertama, pada saat penyelenggaraan pemilu presiden masih dipisah dari pemilu legislatif pada Pemilu 2004 menghasilkan pemerintahan terbelah (Jokowi-Kalla). Kedua, pada saat penyelenggaraan pemilu presiden diserentakkan dengan pemilu legislatif pada Pemilu 2019 menghasilkan pemerintahan kongruen, di mana Jokowi-Amin yang memenangi pemilu

presiden dengan raihan 55,50% suara, koalisi partai pendukungnya menguasai 60,69% kursi DPR.

Masalahnya, keterbelahan atau ketidakefektifan yang berhasil diatasi Pemilu 2019 hanya berlaku pada pemerintahan nasional, sedangkan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota kondisinya masih tetap terbelah dan tidak efektif. Hal ini terjadi karena Pemilu 2019 hanya menyerentakkan pemilu presiden dan pemilu parlemen nasional (DPR), sementara pemilu DPRD provinsi dan kabupaten/kota masih terpisah dari pilkada gubernur dan bupati/walikota.

Belajar dari Pemilu 2019, maka solusi untuk mengatasi keterbelahan atau ketidakefektifan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota adalah menyerentakkan penyelenggaraan pilkada gubernur dan bupati/walikota dengan pemilu anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota.

Sampai di sini terdapat dua pilihan: pertama, menyatukan penyelenggaraan pilkada ke dalam pemilu serentak presiden dan legislatif sehingga menjadi satu pemilu serentak total nasional, atau; kedua, menyelenggarakan pemilu serentak nasional untuk memilih presiden, anggota DPR, lalu dua sampai tiga tahun kemudian menyelenggarakan pemilu serentak daerah untuk memilih gubernur dan bupati/walikota serta anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota.

Pilihan pemilu serentak total nasional mengandung beberapa kelemahan. Pertama, sepanjang lima tahun periode kekuasaannya, pemerintahan nasional maupun daerah tidak bisa dikontrol karena koalisi partai oposisi lemah dan pemilih tidak bisa memberikan hukuman (tidak memilih kembali) karena pemilu baru datang lima tahun kemudian. Kedua, pemilih mendapat perlakuan tidak adil karena sulit bersikap rasional (bingung) saat memberikan suara akibat banyaknya calon yang harus dipilih. Ketiga, penyelenggara menghadapi pekerjaan yang *unmanageable* karena volume pekerjaan yang sangat besar. Ketiga, partai politik tidak berkomunikasi intensif dan terus menerus dengan konstituen karena jeda pemilu demikian lama.

Sebaliknya, pemilu nasional dan pemilu daerah memiliki beberapa kekuatan. Pertama, pemerintah hasil pemilu nasional (presiden dan koalisi partai pendukungnya) dikontrol oleh pemilih melalui pemilu daerah. Sebab jika kinerja pemerintah hasil pemilu nasional buruk, maka pemilih dapat menghukumnya dengan tidak memilih calon kepala daerah dan calon anggota DPRD yang berasal dari partai yang tergabung dalam koalisi partai nasional; demikian sebaliknya pemerintahan hasil pemilu daerah bisa dikontrol oleh

pemilu nasional. Situasi inilah yang dapat mengatasi kelemahan presidensialisme di mana eksekutif cenderung menyalahgunakan kekuasaan akibat *fixed term*.

Kedua, pemilih mendapatkan kenyamanan dalam memberikan suara karena mereka menghadapi jumlah calon yang tidak terlalu banyak sehingga bisa bersikap rasional. Ketiga, penyelenggara menanggung pekerjaan yang masih *manageable* karena jumlah surat suara yang dicetak dan didistribusikan ke seluruh TPS, serta jumlah calon dan partai yang dihitung saat pemungutan dan penghitungan suara tidak terlalu banyak. Ketiga, partai menjadi dewasa dan bertanggungjawab karena dipaksa terus menerus mendekati konstituen karena dalam kurun lima tahun digelar dua pemilu.

F. Pemilu Daerah dan Otonomi Daerah

Salah satu kritik terhadap Pemilu 2019 adalah hilangnya isu-isu daerah dalam kampanye akibat terpaan isu nasional yang dibawa oleh calon presiden dan wakil presiden bersama tim kampanye nasional. Hal ini bisa dipahami karena sumber daya dan dana serta penguasaan media ada di tangan tim kampanye presiden. Masyarakat juga lebih tertarik dengan isu-isu nasional daripada isu-isu daerah, karena sebagian masyarakat menyadari kebijakan nasional akan mempengaruhi kebijakan daerah, bukan sebaliknya.

Namun terpaan isu nasional yang melenyapkan isu daerah, sesungguhnya bukan baru terjadi pada kampanye Pemilu 2019, tetapi sudah terjadi pada kampanye Pemilu Legislatif 2004 dan 2009 yang juga memilih anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota bersamaan dengan anggota DPR dan DPD.

Jadi, lenyapnya isu-isu daerah pada kampanye Pemilu 2019, bukan semata faktor pemilu presiden disatukan dengan pemilu legislatif, tetapi juga dipengaruhi oleh hadirnya pemilu DPR yang bersamaan dengan pemilu DPRD provinsi dan kabupaten/kota seperti Pemilu Legislatif 2004 dan 2009. Sebab, lebih mudah bagi partai nasional untuk mengangkat isu-isu nasional dan memerintahkan partai daerah untuk menduplikasinya sebagai bahan kampanye. Selain itu, sistem pemilu proporsional daftar terbuka untuk memilih anggota DPR dan DPRD provinsi dan kabupaten/kota mendorong setiap calon mengkampanyekan dirinya sendiri sehingga mengabaikan isu-isu yang disiapkan partai.

Hilangnya isu daerah dalam Pemilu 2019 maupun Pemilu Legislatif 2004 dan 2009 tentu berdampak terhadap kinerja DPRD provinsi dan kabupaten/kota karena selama kampanye partai dan calon tidak menawarkan dan memperhatikan tuntutan publik atas isu-isu daerah. Dengan demikian fungsi pemilu sebagai wahana bagi pemilih dan calon anggota DPRD untuk membahas berbagai masalah daerah sebagai bahan masukan pembuatan kebijakan pemerintah daerah, tidak berjalan dalam Pemilu 2019 maupun Pemilu Legislatif 2004 dan 2009. Setuasi ini jelas tidak sejalan dengan konstitusi.

Menurut Pasal 18 UUD 1945, setiap provinsi dan kabupaten/kota mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota memiliki DPRD provinsi dan kabupaten/kota. Pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota dikepalai gubernur dan bupati/walikota. Anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota dipilih melalui pemilu, gubernur dan bupati/walikota dipilih secara demokratis, yang lalu ditafsirkan dipilih melalui pemilu. Pasal 18 UUD 1945 juga menegaskan bahwa pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/ kota mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri menurut asas otonomi. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah melaksanakan otonomi.

Pasal 18 UUD 1945 tersebut menunjukkan ada kaitan jelas antara pemilu untuk memilih kepala daerah dan anggota DPRD, dengan fungsi pemerintahan daerah dalam menjalankan asas otonomi. Sebab, dalam menjalankan pemerintahan daerah, kepala daerah dan anggota DPRD harus menempatkan isu-isu daerah sebagai basis kebijakan. Itu artinya, secara tersirat konstitusi menempatkan (kampanye) pemilu sebagai wahana bagi calon kepala daerah dan calon anggota DPRD untuk menawarkan dan mendiskusikan dengan masyarakat tentang isu-isu daerah yang akan jadi kebijakan. Dengan demikian jika pemilu anggota DPRD mengabaikan isu-isu daerah, hal ini jelas tidak konstitusional.

Oleh karena itu apabila Pemilu Legislatif 2004 dan 2009 serta Pemilu 2019 yang bertujuan memilih anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota kampanyenya mengabaikan isu-isu daerah, maka tidak ada pilihan lain kecuali mengeluarkan pemilu anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota dari pemilu legislatif sebagaimana terjadi pada Pemilu Legislatif 2004 dan 2009 serta Pemilu 2019. Selanjutnya pemilu anggota DPRD provinsi dan kabupaten/kota tersebut diserentakkan dengan pemilihan kepala daerah (pilkada) karena kedua pemilu sama-sama bertujuan mengisi pemerintahan

daerah yang fungsinya adalah menjalankan otonomi daerah. Pada titik inilah maka pemilu daerah merupakan pilihan paling konstitusional, sebagaimana dikehendaki Pasal 18 UUD 1945.

G. Penguatan Pemerintahan Daerah

Pemilu 2019 sudah menunjukkan bahwa penyerentakkan pemilu presiden dengan DPR terbukti menghasilkan pemerintahan kongruen di mana pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih mendapatkan dukungan mayoritas DPR dari koalisi partai yang mencalonkannya. Pemerintahan kongruen inilah modal utama presidensialisme efektif. Hasil studi Payne dkk (2002) di negara-negara Amerika Latin, juga membuktikan penyerentakkan pemilu presiden dan pemilu parlemen nasional berkecenderungan menghasilkan pemerintahan kongruen sebagai akibat terbentuknya koalisi partai sebelum pemilu dan bekerjanya *coattile effect*.

Apakah pemilu daerah yang menyerentakkan pemilihan kepala daerah dengan anggota DPRD juga berhasil membentuk pemerintahan daerah kongruen?

Pertanyaan itu penting mengingat sejak penyelenggaraan pilkada yang berserakan waktunya sepanjang 2005-2008 dan 2010-2013 hingga upaya penyatuan waktunya sepanjang 2015-2018, konstelasi politik pemerintahan daerah yang dihasilkannya tidak karu-karuan. Maksudnya, tidak ada hubungan yang jelas antara latar belakang politik calon kepala daerah terpilih dengan partai-partai yang mencalonkannya dan dengan peta penyebaran penguasaan kursi DPRD. Hubungan calon kepala daerah dengan partai-partai berhenti setelah penetapan calon. Selanjutnya calon bersama tim sukses menggalang suara nyaris tanpa dukungan partai atau koalisi partai yang mencalonkan.

Dengan situasi politik seperti itu, sulit diharapkan pemerintahan daerah efektif. Hampir pasti setiap rancangan kebijakan yang diajukan kepala daerah ditolak DPRD jika tidak disertai politik transaksional. Ini yang menjelaskan mengapa setiap kali kepala daerah terjerat kasus korupsi pasti menyeret anggota DPRD, atau sebaliknya. Inilah dampak dari pemisahan pilkada dari pemilu DPRD. Pemisahan tersebut tak hanya menghasilkan pemerintahan daerah tidak kongruen dan tidak efektif, tapi juga pemerintahan daerah koruptif.

Oleh karena itu, demi menciptakan pemerintahan daerah yang kongruen dan efektif sekaligus mengurangi politik transaksional, maka menyerentakkan pilkada dengan pemilu DPRD ke dalam pemilu daerah menjadi solusi sistemik. Sejauh mana daerah berhasil melahirkan pemerintah daerah yang kongruen sehingga efektif, hasil studi di beberapa negara Amerika Latin bisa jadi contoh. Menurut temuan Samuel (2000) dan Magar (2000), setelah menyelenggarakan pemilu nasional terpisah dari pemilu lokal, parlemen lokal di Brasil dan Mexico tidak hanya menjadi lebih sederhana, tetapi juga terbentuk pemerintahan kongruen.

H. Penguatan Hubungan Pusat - Daerah

Bagi negara-negara Amerika Latin, masalah multipartai di parlemen dan pemerintahan tidak kongruen selesai melalui pemilu nasional dan pemilu lokal, sebab sebagian besar mereka adalah negara federal. Dalam negara federal, hubungan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian, demikian jelas, sehingga kinerja di antara kedua pemerintahan ini cenderung tidak saling mempengaruhi. Hal ini berbeda dengan negara kesatuan, seperti Indonesia, di mana hubungan vertikal antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota sedemikian kuat sehingga mempengaruhi kinerja secara keseluruhan dan kinerja masing-masing.

Jadi, soal *governability* yang terjadi pada negara kesatuan, tidak sebatas pada dimensi horisontal (hubungan antara legislatif dengan eksekutif), tetapi juga pada dimensi vertikal (hubungan antara pemerintahan nasional dengan pemerintahan lokal). Masalahnya menjadi lebih rumit jika hubungan vertikal itu tidak hanya dua tingkat (seperti antara pemerintahan federal dengan pemerintahan negara bagian), melainkan tiga tingkat atau lebih (seperti antara pemerintahan nasional, pemerintahan provinsi, dan pemerintahan kabupaten/kota). Dengan kondisi tersebut, apakah pemilu serentak mampu mengatasi masalah *governability* untuk negara kesatuan yang memiliki tiga atau lebih tingkat pemerintahan?

Di Brasil dan Mexico, meskipun pemilu nasional diselenggarakan secara terpisah dengan pemilu lokal, namun *coattail effect* dari pemilu nasional masih bekerja. Di sini kemenangan calon presiden pada pemilu nasional masih berdampak pada kemenangan calon gubernur pada pemilu lokal yang berasal dari partai atau koalisi partai yang mengajukan calon presiden terpilih pada

pemilu nasional. Pengaruh itu semakin kuat jika jarak waktu antara pemilu nasional dengan pemilu lokal semakin sempit.

Pemilu serentak menciptakan *coattail effect* tersendiri sebagai dampak dari penetapan calon gubernur dan calon walikota oleh koalisi partai lokal. Oleh karena itu, Samuel dan Magar menyimpulkan dampak dari dua *coattail effect* pada pemilu lokal justru lebih kuat daripada pemilu nasional.

Sejauh pemerintahan nasional tidak melakukan kesalahan fatal dalam menjankan pemerintahan, hasil pemilu lokal cenderung sama dengan hasil pemilu nasional. Hal ini terjadi karena koalisi partai yang memenangkan pemilu nasional akan tetap mempertahankan koalisinya dalam menghadapi pemilu lokal. Pemilu lokal memaksa partai-partai lokal sedini mungkin menggalang koalisi guna memperbesar peluang meraih jabatan eksekutif maupun legislatif pemerintahan lokal. Tentu saja bagi partai-partai lokal, yang paling mudah dilakukan sekaligus menjamin kemenangan adalah mempertahankan koalisi pemilu nasional untuk menghadapi pemilu lokal.

Dengan demikian penyelenggaraan pemilu lokal tidak hanya berhasil menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen lokal, tetapi juga membentuk pemerintahan kongruen, baik secara horisontal maupun vertikal.

I. Pendewasaan Partai Politik

Konstitusi memberi peran besar kepada partai politik untuk mengisi struktur pemerintahan. Partai politik memonopoli pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden, calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Partai politik juga berhak mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Melalui kader-kadernya di DPR, partai politik terlibat dalam pengisian jabatan hakim agung, hakim konstitusi, anggota BPK, serta anggota lembaga-lembaga negara independen. Demikian besarnya peran partai politik dalam mengisi struktur pemerintahan sehingga baik buruknya pemerintahan sangat bergantung pada kinerja partai poltiik.

Namun pasca berlakunya UUD 1945 Perubahan, partai politik belum optimal (kalau tidak boleh disebut gagal) menjalankan peran strategis tersebut. Mereka seakan melapas tanggungjawabnya atas kinerja orang-orangnya yang duduk di pemerintahan; mereka membiarkan pejabat eksekutif dan anggota legislatif menyalahgunakan wewenang. Hal ini tercermin dari banyaknya pejabat eksekutif dan anggota legislatif terjerat kasus korupsi.

Partai politik pun mengesampingkan posisinya sebagai lembaga perantara, yang menjembatani (kepentingan) masyarakat dan pemerintah (sebagai pengambil kebijakan). Semua ini terjadi sebagai akibat dari lemahnya kontrol masyarakat terhadap partai politik.

Demi mendewasakan partai politik dalam menjalankan perannya, kontrol masyarakat pemilih terhadap partai politik harus ditingkatkan. Masyarakat pemilih tidak boleh membiarkan partai politik memainkan kekuasaan eksekutif dan legislatif. Sebaliknya, mereka harus dipaksa bekerja untuk melayani kepentingan masyarakat pemilih. Posisi partai politik sebagai lembaga perantaraan harus terwujud dalam kehidupan sehari-hari sehingga kontrol pemilih terhadap partai politik harus ditingkatkan. Kontrol pemilih terhadap partai politik yang paling efektif adalah pemberian suara.

Konstitusi menyatakan, peserta pemilu anggota DPR dan DPRD adalah partai politik. Ketentuan ini mengharuskan pemilihan anggota DPR dan DPRD menggunakan sistem pemilu proporsional. Dalam sistem pemilu proposional tidak mungkin terjadi mekanisme recalling anggota legislatif oleh pemilih sehingga anggota legislatif terpilih cenderung bekerja tanpa kontrol pemilih. Untuk mengatasi masalah ini, mengatur jadwal pemilu menjadi satu-satunya alternatif. Caranya dengan mengatur waktu pelaksanaan pemilu legislatif daerah (DPRD) dari pemilu legislatif nasional (DPR).

Selama ini pemilu anggota DPR dan DPRD dilaksanakan secara bersamaan selama lima tahun sekali. Itu artinya, selama lima tahun pemilih tidak bisa berbuat apa-apa terhadap wakil-wakilnya di DPR dan DPRD, juga tidak bisa berbuat apa-apa terhadap partai politik yang mencalonkan mereka. Situasi inilah yang membuat anggota DPR dan DPRD bekerja tanpa kontrol, bahkan partai politik pun sering dibuat tak berdaya. Daya kontrol pemilih terhadap anggota legislatif dan partai politik akan meningkat jika jadwal pelaksanaan pemilu anggota DPR dipisah dari pemilu DPRD. Kalau saja pemilu DPR dilaksanakan tahun pertama, lalu pemilu DPRD dilakukan tahun ketiga, maka pemilu DPRD bisa menjadi kontrol terhadap kinerja hasil pemilu DPR, atau sebaliknya.

Pemisahan jadwal tersebut memberi keleluasaan kepada pemilih untuk mengotrol anggota legislatif dan partai politik yang mencalonkannya. Apabila pemilih tidak puas dengan kinerja DPR dan partai politik yang dipilihnya, maka pada pemilu DPRD, pemilih bisa tidak memilih calon anggota DPRD dari partai politik yang sama. Sebaliknya, apabila pemilih tidak puas dengan kinerja anggota DPRD dan partai politik yang mencalonkannya, maka pada

pemilu DPR, pemilih bisa tidak memilih calon anggota DPR dan partai politik yang sama yang dipilihnya pada pemilu DPRD sebelumnya. Pemisahan pemilu DPRD dari pemilu DPR menjadikan dalam kurun lima tahun terdapat dua pemilu legislatif berbeda, yang masing-masing bisa meningkatkan kontrol pemilih terhadap kinerja partai politik. Situasi ini mendorong partai politik terus berhubungan dengan pemilih demi memenangkan pemilu DPR dan pemilu DPRD dua tahun kemudian.

Sebelum Pemilu 2019, di antara dua pemilu legislatif terdapat pemilu presiden dan pemilihan kepala daerah. Namun jadwal yang berbeda ini tidak memberi efek kontrol terhadap partai politik, karena baik pada pemilu presiden maupun pemilihan kepala daerah, peran partai politik berhenti pada saat pencalonan. Begitu partai politik mengajukan berkas pencalonan ke KPU, tugas mereka selesai. Sebab kampanye dan penggalangan suara lebih banyak dilakukan oleh pasangan calon dan tim kampanyenya. Itulah sebabnya, dalam perjalanan pemerintahan kemudian, partai politik merasa tidak bertanggungjawab atas kinerja presiden dan kepala daerah, meski mereka yang mencalonkannya.

Demi mengondisikan agar partai politik bertanggungjawab atas pasangan calon presiden dan wakil presiden serta pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka pemilu presiden harus diserentakkan dengan pemilu DPR dalam pemilu nasional, dan pemilihan kepala daerah perlu diserentakkan dengan pemilu DPRD dalam pemilu daerah. Pemilu nasional yang diselenggarakan secara terpisah dari pemilu daerah akan meningkatkan tanggungjawab partai politik pada masing-masing level pemerintahan. Mereka tidak bisa lepas tangan atas kinerja presiden dan kepala daerah, sebab mereka tidak hanya mencalonkannya tetapi juga bersama-sama berkampanye dan menggalang suara kemenangan. Pemisahan pemilu nasional dari pemilu daerah juga memudahkan pemilih untuk menghukum partai politik jika mereka tidak puas dengan presiden atau kepala daerah yang diajukannya.

J. Pengurangan Beban Penyelenggara

Dalam mengatur pemilu, konstitusi mengenal konsep penyelenggaraan dan pelaksanaan. Pasal 22E ayat (2) menyatakan, *Pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD.* Sedangkan Pasal 22E ayat (1) berbunyi, *Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.* Oleh undang-undang pemilu, kedua konsep tersebut (*diselenggarakan* dan

dilaksanakan) digunakan tidak konsisten. Padahal jika berpegang pada ketentuan konstitusi dan merujuk pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian penyelenggaraan lebih luas daripada pelaksanaan.

Ruang lingkup pengertian penyelenggaraan pemilu meliputi: a) penyusunan peraturan, b) perencanaan dan penganggaran, c) persiapan, d) pelaksanaan, e) pengawasan, f) penegakan hukum, serta g) pelaporan dan evaluasi. Sedangkan pengertian pelaksanaan pemilu (yang merupakan bagian dari penyelenggaraan pemilu) terdiri dari: a) pembentukan daerah pemilihan, b) pendaftaran partai politik peserta pemilu, c) pendaftaran pemilih, d) pendaftaran calon, e) kampanye, f) pemungutan dan penghitungan suara, g) penetapan hasil pemilu, serta i) pelantikan calon terpilih.

Pelaksanaan pemilu sebetulnya merupakan manajemen pemilu. Di sini pelaksanaan pemilu sering disebut dengan pelaksanaan tahapan pemilu. Dari sekian banyak tahapan pemilu, tahapan pemungutan dan penghitungan suara merupakan inti pemilu. Sebab pada tahap inilah pemilih memberikan suara, lalu pilihan-pilihan pemilih tersebut dihitung (dan direkap) untuk menentukan calon terpilih. Pada saat pemungutan suara berlaku asas: *luber dan jurdil*; sedangkan dalam penghitungan suara berlaku prinsip transparan dan *jurdil* agar pilihan pemilih otentik atau tidak dimanipulasi. Asas-asas inilah yang menjadi dasar manajemen pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara. Dan ini sepenuhnya menjadi tanggungjawab KPU dan jajarannya.

Secara teknis pekerjaan, pelaksanaan pemungutan dan penghitungan suara pada Pemilu Legislatif 2004, 2009, dan 2014 sesungguhnya merupakan pekerjaan yang *unmanageable*. Pada Pemilu 2009 misalnya, terdapat 519.920 TPS di seluruh Indonesia dan 873 TPS luar negeri. Saat ini KPU melayani 48 partai politik dan ribuan calon anggota legislatif. KPU harus mencetak dan mendistribusikan 700 juta lebih surat suara yang terdiri dari 2.178 varian sesuai dengan jumlah daerah pemilihan. Semua pekerjaan penyediaan surat suara itu dilakukan kurang lebih dua bulan untuk seluruh TPS di seluruh penjuru Tanah Air dan puluhan kota di dunia. Dengan volume pekerjaan demikian besar, maka dari pemilu ke pemilu selalu saja terjadi masalah: surat suara datang terlambat, surat suara kurang, surat suara rusak, dan surat suara tertukar.

Setelah pemungutan suara, KPU dan jajarannya harus menghitung suara secara berjenjang dari TPS, PPS, PPK, KPU Kabupaten/Kota, KPU Provinsi, dan KPU. Umumnya penghitungan suara di TPS berjalan aman, lancar, dan *jurdil*. Namun rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPS, PPK, dan KPU

Kabupaten/Kota merupakan pekerjaan rawan. Di satu sisi, banyak pihak yang ingin mengubah hasil rekapitulasi penghitungan suara; di sisi lain, petugas yang lelah dan teledor dapat menyebabkan hasil rekapitulasi penghitungan suara tidak otentik.

Pekerjaan yang *unmanageable* dalam pemungutan dan penghitungan suara tersebut menjadi bertambah berat ketika pemilu presiden diserahkan penyelenggaraannya dengan pemilu legislatif pada Pemilu 2019. Dengan ditambahnya surat suara pemilu presiden dan penghitungan suara pemilu presiden, beban pekerjaan yang harus ditanggung oleh petugas pemilu di tingkat bawah (KPPS di TPS) bertambah berat hingga melampaui batas kemampuan manusia. Itulah sebabnya mengapa pada Pemilu 2019 lalu terdapat setidaknya 500 petugas pemilu tingkat bawah meninggal dunia akibat kelelahan.

Kejadian yang terus berulang pada pemilu legislatif, yakni surat suara datang terlambat, surat suara kurang, surat suara rusak, dan surat suara tertukar, serta tidak otentiknya hasil rekapitulasi penghitungan suara, tentu mengurangi integritas proses dan hasil pemilu. Dan semua itu merupakan pelanggaran terhadap asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Para perumus undang-undang selalu mengatakan, bahwa ketentuan undang-undang sudah sah, soal pelaksanaannya menjadi tanggungjawab penyelenggara. Sementara para penyelenggara, karena tidak mau disebut tidak mampu menjalankan undang-undang, selalu menyatakan siap laksanakan. Bahkan laporan evaluasi beberapa pemilu legislatif, menunjukkan tidak adanya rekomendasi bagaimana mengurangi beban pekerjaan pemungutan dan penghitungan suara. Para perumus dan pelaksana undang-undang sekan sudah terbiasa pada model penyelenggaraan pemilu legislatif yang syarat beban. Padahal konstitusi tidak mengharuskan kelanjutan model penyelenggaraan pemilu legislatif. Pasal 22E hanya mengatur jenis-jenis pemilu, tetapi tidak mengatur jadwal penyelenggaraan masing-masing pemilu.

Model pemilu nasional dan pemilu daerah merupakan salah satu cara untuk mengurangi beban pekerjaan yang harus ditanggung penyelenggara. Dalam pemilu nasional, penyelenggara hanya menyiapkan tiga jenis surat: DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden; sedangkan dalam pemilu daerah penyelenggara menyiapkan empat suara: DPRD Provinsi, gubernur dan wakil gubernur, DPRD Kabupaten/Kota, serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota. Dengan volume pekerjaan yang lebih kecil daripada pemilu legislatif (apalagi jika dibandingkan dengan Pemilu 2019), maka KPU dan jajarannya

bisa mencetak dan mendistribusikan surat suara lebih terukur. Kemungkinan terjadi kesalahan pun bisa diantisipasi dengan baik. Berkurangnya surat suara yang harus dihitung oleh petugas di tingkat bawah tidak hanya mengurangi beban pekerjaan tetapi juga lebih menjamin otetisitas hasil penghitungan suara. Selain lebih mudah dikontrol, petugas juga tidak diterjang kelelahan.

K. Keadilan Bagi Pemilih

Menurut para pemantau pemilu internasional, Pemilu Legislatif 2004 merupakan pemilu paling rumit di dunia. Saat itu pemilu legislatif memilih empat lembaga: DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Pemilu 2019 yang menyerentakkan pemilihan presiden dan anggota legislatif berarti menambah satu lagi lembaga yang harus dipilih: presiden dan wakil presiden. Tentu saja Pemilu 2019 telah menciptakan rekor baru pemilu paling rumit di dunia. Kerumitan Pemilu 2019 maupun pemilu-pemilu legislatif sebelumnya, tidak hanya menjadi beban berat bagi penyelenggara, tetapi juga menjadi masalah serius bagi pemilih. Mereka sulit bersikap rasional saat memberikan suara.

Kerumitan pemilu legislatif itu merupakan buah dari dua hal: pertama, pemilu DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota menggunakan sistem pemilu proporsional daftar terbuka, dan pemilu DPD menggunakan sistem mayoritarian berwakil banyak; kedua, penyatuan pelaksanaan pemilihan empat lembaga ke dalam satu hari H pemilihan. Akibatnya dalam bilik suara pemilih membawa empat kertas surat suara yang masing-masing mencantumkan jumlah calon sedemikian banyak.

Contohnya adalah Pemilu 2009 yang menyertakan 48 partai politik untuk mengikuti pemilu DPR dan DPRD. Dengan besaran daerah pemilihan 3-10 kursi, surat suara DPR mencantumkan 144-480 nama calon, atau jika dirata-rata 6,5 kursi maka tercantum 312 nama calon. Lalu dengan besaran daerah pemilihan 3-12 kursi, surat suara DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota masing-masing mencantumkan 144-576 nama calon, atau jika dirata-rata 7,5 kursi akan tercantum 360 nama calon. Sementara jumlah calon DPD rata-rata per provinsi adalah 15 nama calon. Jadi, untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota pemilih menghadapi 1.047 nama calon. Pemilih mana yang mampu bersikap rasional dalam situasi seperti itu?

Itu pula yang menjadi sebab, mengapa pada Pemilu 2019 pemilih lebih terfokus pada surat suara pemilu presiden yang hanya menyediakan dua

pasangan calon dibandingkan dengan surat suara pemilu DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang masing-masing mencantumkan ratusan nama calon. Mereka bingung menghadapi nama-nama calon yang demikian banyak. Suara tidak sah pun meningkat dari 10% pada Pemilu Legislatif 2014 menjadi 11% untuk pemilu legislatif pada Pemilu 2019.

Pelaksanaan pemilu legislatif serta pemilu serentak presiden dengan pemilu legislatif, jelas-jelas merusak rasionalitas pemilih saat mereka berada di bilik suara. Memang ada yang mengatakan, bahwa dalam bilik suara sesungguhnya pemilih cukup memperhatikan gambar partai politik yang di bawahnya mencantumkan 3-12 calon saja. Namun memilih satu dari 48 partai politik saja bukan soal yang mudah. Apalagi sampai menjelang pemungutan suara, dari pemilu ke pemilu hanya 40 persen pemilih yang memilih preferensi partai politik. Sebagian besar pemilih “buta” dengan partai politik, apalagi terhadap calon-calon yang diajukannya.

Situasi tersebut jelas-jelas melanggar asas keadilan bagi pemilih, karena pemilih bingung sehingga asal pilih pada saat memberikan suara. Pemilih menjadi korban dari penggabungan pelaksanaan pemilu legislatif (pemilu empat surat suara) dan lebih tersiksa lagi saat pemilu presiden diserentakkan dengan pemilu legislatif (pemilu lima surat suara). Situasi tidak bisa dilanjutkan sehingga model penyerentakkan pemilu harus diubah menjadi pemilu nasional dan pemilu daerah.

Pemisahan pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dari pemilu DPR dan DPD mengurangi jumlah surat suara yang dibawa pemilih ke bilik suara dan secara signifikan mengurangi jumlah calon yang harus dipilih. Pada pemilu nasional pemilih hanya membawa tiga surat suara: DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden di mana hanya mencantumkan paling banyak empat pasangan calon. Sementara pada pemilu daerah pemilih membawa empat surat surat: DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota, di mana dua surat surat terakhir paling banyak mencantumkan enam pasangan calon.

Apabila pada pemilu-pemilu sebelumnya, kepentingan dan kenyamanan pemilih dalam memberikan suara diabaikan, kini saatnya kepentingan dan kenyamanan pemilih dalam memberikan suara lebih diutamakan. Hal ini tidak saja demi memenuhi tuntutan konstitusional (luber dan jurdil), tetapi juga untuk menjaga rasional pemilih demi menghasilkan calon terpilih terbaik.

L. Penutup

Kerumitan pemilih dalam memberikan suara dan banyaknya petugas pemilu yang meninggal dunia pada Pemilu 2019 telah memunculkan banyak pendapat untuk menyederahkan penyelenggaraan pemilu. Kalangan partai politik dan DPR serta pejabat eksekutif dan birokrat mengusulkan agar model penyelenggaraan pemilu dikembalikan seperti sebelumnya, yakni pemilu legislatif, diikuti pemilu presiden, lalu pilkada secara nasional. Selain itu ada varian lain, yakni model pemilu legislatif dan pemilu eksekutif. Terhadap usulan tersebut ini perlu diberi dua catatan.

Pertama, baik model pemilu legislatif, pemilu presiden dan pilkada secara nasional, maupun model pemilu legislatif dan pemilu eksekutif, sama-sama bertentangan dengan Keputusan MK No 14/PUU-XI/2013 tanggal 23 Januari 2014, yang menghendaki keserentakkan pemilu presiden dengan pemilu legislatif. Namun putusan ini perlu juga dikembangkan dengan mengacu pada tujuan putusan, yakni membangun sistem presidensial efektif. Jika demikian, maka ruang lingkup tujuan putusan itu harus diperluas, yaitu mengefektifkan pemerintahan daerah, dengan cara menyerentakkan pemilihan kepala daerah dengan pemilu DPRD. Dengan demikian pemisahan pemilu nasional dan pemilu daerah sejalan dengan tujuan dari keluarnya putusan MK tersebut.

Kedua, penyelenggaraan pemilu legislatif melanggar asas jujur dan adil bagi pemilih. Model pemilu dengan empat surat suara yang masing-masing mencantumkan ratusan nama calon tersebut jelas-jelas mengganggu kepentingan dan kenyamanan pemilih dalam memberikan suara. Pemilih sulit bersikap rasional sehingga sulit juga untuk menentukan calon terpilih terbaik. Penyelenggaraan pemilu legislatif juga memberi beban pekerjaan yang *unmanageable* bagi penyelenggara sehingga dari pemilu ke pemilu selalu saja terjadi masalah dalam pemungutan dan penghitungan suara: surat suara datang terlambat, surat suara kurang, surat suara rusak, dan surat suara tertukar, serta tidak otentiknya hasil rekapitulasi penghitungan suara. Pengaturan jadwal menjadi pemilu nasional dan pemilu daerah dapat mengatasi masalah-masalah yang terus berulang dari pemilu ke pemilu tersebut.