

Dari Serentak Ke Terpisah: Tafsir Baru Mahkamah Konstitusi (Mk) Atas Model Penyelenggaraan Pemilu Di Indonesia

Randi Yusuf, Rabu, 17 Desember 2025

Pemilihan umum (pemilu) sebagai pilar demokrasi negara sejatinya merupakan proses politik untuk menegajawantahkan prinsip kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan (KPU, 2022: 2). Prinsip kedaulatan rakyat (democracy) tersebut menjadi jaminan adanya kontribusi masyarakat dalam sistem pengambilan kebijakan/keputusan melalui wakil-wakil rakyat di tingkat pusat dan daerah, serta Presiden dan Wakil Presiden yang mereka pilih secara langsung melalui pemilu. Sehingga diharapkan setiap kebijakan/keputusan yang diambil dapat mencerminkan rasa keadilan yang hidup di masyarakat itu sendiri (Nasir, 2020: 42).

Sejak pemilu diselenggarakan pertama kali pada tahun 1955 sampai dengan tahun 2014, sistem pemilu selalu mengalami perubahan, termasuk terkait dengan penyatuan waktu pemilihan legislatif dan eksekutif dalam satu waktu pelaksanaan, yang kemudian dikenal dengan istilah “pemilu serentak”. Pada pemilu 1955, pemungutan suara dilakukan 2 (dua) kali, yaitu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada 29 September 1955 dan untuk memilih anggota Dewan Konstituante pada 15 Desember 1955. Sedangkan pemilu pada masa Orde Baru (1971-1997) juga dilakukan hanya untuk memilih anggota DPR dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sementara pada masa reformasi (1999-2014) pemilu juga belum dilakukan serentak mengingat pemilihan legislatif (pileg) masih terpisah dengan pemilihan presiden (Pilpres) (Anggono, 2017: 14).

Pemilu Serentak baru terjadi pada 2019, yaitu pasca adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Melalui putusan tersebut, MK menyatakan Pasal 3 ayat (5) UU Pilpres yang menyebutkan “Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD” bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain itu, putusan tersebut berlaku untuk penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 dan pemilihan umum seterusnya.

Namun demikian dalam perkembangan terakhir ini, terlihat adanya perubahan konstitusional yang memisahkan penyelenggaraan pemilu nasional dengan pemilu daerah atau lokal. Pemisahan tersebut tidak lain merupakan dampak dari adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 135/PUU-XXII/2024 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 (UU Pilkada) terhadap UUD 1945. Dalam putusannya, MK pada intinya menyatakan Pasal 167 ayat (3), dan Pasal 347 ayat (1) UU Pemilu, serta Pasal 3 ayat (1) UU Pilkada bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang ke depan tidak dimaknai “Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden/Wakil Presiden, dan setelahnya dalam waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan sejak pelantikan anggota DPR dan anggota DPD atau sejak

pelantikan Presiden/Wakil Presiden dilaksanakan pemungutan suara secara serentak untuk memilih anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota dan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota.”

Adanya pemisahan penyelenggaraan pemilu tersebut menyebabkan pemilu serentak yang selama ini dikenal sebagai “pemilu 5 (lima) kotak” menjadi tidak lagi berlaku. Nantinya pada pemilu 2029, rakyat Indonesia tidak lagi memilih Presiden, DPR, DPD, DPRD, dan kepala daerah dalam satu waktu. Pemilu nasional dan pemilu lokal nantinya akan berjalan dalam relnya masing-masing, dimana pemilu nasional akan digelar terlebih dahulu, sementara pemilu lokal diselenggarakan paling singkat 2 tahun dan paling lama 2,5 tahun setelah pelantikan presiden-wakil presiden atau pelantikan anggota DPR dan DPD (Arifin, 2025). Selain itu, pemisahan penyelenggaraan pemilu tersebut oleh MK bertujuan untuk mewujudkan pemilu yang berkualitas dengan memperhitungkan kemudahan dan kesederhanaan bagi pemilih dalam melaksanakan hak memilih sebagai wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat terutama dalam penentuan pilihan model atas keserentakan pemilihan umum, mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat itu sendiri sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 dan tujuan penyelenggaraan pemilihan umum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22E UUD 1945.

Disamping itu, perubahan model penyelenggaraan pemilu dari yang semula “serentak” menjadi “terpisah” juga bercermin dari praktik penyelenggaraan pemilu yang selama ini bisa dikatakan belum ideal dan banyak persoalan. Hal ini dapat dilihat dalam pertimbangan hukum MK yang menyoroti adanya sejumlah masalah yang menunjukkan kelemahan atau dampak negatif dari penyelenggaraan pemilu secara serentak, yaitu dapat dirinci sebagai berikut:

1. Penurunan kualitas penyelenggaraan pemilu

Penyelenggaraan pemilu yang dilakukan secara serentak menyebabkan terjadinya impitan sejumlah tahapan dalam penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, anggota DPD, presiden/wakil presiden, dan anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota dengan sejumlah tahapan awal dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota. Dengan adanya fakta berimpitan sejumlah tahapan pemilihan umum tersebut maka tidak bisa dicegah/dihindari terjadinya tumpukan beban kerja penyelenggara pemilu, yang dalam batas penalaran yang wajar berpengaruh terhadap kualitas penyelenggaraan Pemilu.

2. Inefisiensi dan Inefektivitas Masa Jabatan Penyelenggara Pemilu

Selain ancaman terhadap kualitas penyelenggaraan pemilihan pemilu, tumpukan beban kerja yang hanya terjadi pada rentang waktu tertentu (sekitar 2 tahun), menyebabkan penyelenggara pemilu yang seharusnya memiliki masa jabatan 5 tahun (sesuai amanat Pasal 22E ayat (5) UUD NRI Tahun 1945) menjadi tidak efisien dan tidak efektif. Hal ini karena mereka hanya melaksanakan "tugas inti" penyelenggaraan pemilu dalam waktu yang relatif singkat, menyisakan kekosongan waktu yang panjang di luar periode puncak tersebut.

3. Pelemahan Pelembagaan Partai Politik

Tahapan penyelenggaraan pemilu anggota DPR, anggota DPD, presiden/wakil presiden, dan anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota yang berada dalam rentang waktu kurang dari 1 (satu) tahun dengan pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota, berimplikasi pada partai politik terutama berkaitan dengan kemampuannya dalam

waktu instan harus menyiapkan ribuan kader untuk dapat bersaing dan berkompetisi pada semua jenjang pemilihan mulai dari pemilihan umum anggota DPR, anggota DPD, presiden/wakil presiden, dan anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota hingga pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota pada waktu yang berdekatan. Akibatnya, partai politik mudah terjebak dalam pragmatisme dibanding keinginan menjaga idealisme dan ideologi partai politik.

Selain itu, penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, anggota DPD, presiden/wakil presiden, dan anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota yang berada dalam jadwal yang berdekatan menyebabkan partai politik tidak memiliki waktu yang cukup untuk melakukan perekrutan calon anggota legislatif pada pemilu legislatif tiga level sekaligus dan bagi partai politik tertentu harus pula mempersiapkan kadernya untuk berkontestasi dalam pemilihan umum presiden/wakil presiden. Dengan demikian, agenda yang berdekatan tersebut telah berdampak dan menyebabkan pelemahan pelemagaan partai politik yang pada titik tertentu partai politik menjadi tidak berdaya berhadapan dengan realitas politik dan kepentingan politik praktis. Misalnya, partai politik menjadi lebih terbuka terhadap kemungkinan untuk mengikuti keinginan para pemilik modal, dan semata memperhitungkan popularitas calon non kader karena partai politik tidak lagi memiliki kesempatan, waktu, dan energi untuk mempersiapkan kader sendiri dalam waktu yang hampir bersamaan. Akibatnya, perekrutan untuk pencalonan jabatan-jabatan politik dalam pemilihan umum membuka lebar peluang yang didasarkan pada sifat transaksional, sehingga pemilihan umum jauh dari proses yang ideal dan demokratis.

4. Terbaikannya Isu Pembangunan Daerah

Dengan waktu penyelenggaraan pemilihan umum anggota DPR, anggota DPD, presiden/wakil presiden, dan anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota yang berdekatan dengan waktu penyelenggaraan pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota menyebabkan minimnya waktu bagi rakyat/pemilih menilai kinerja pemerintahan hasil pemilu presiden/wakil presiden dan anggota DPR. Selain itu, dengan rentang waktu yang berdekatan dan ditambah dengan penggabungan pemilu anggota DPRD dalam keserentakan pemilu anggota DPR, anggota DPD, dan presiden/wakil presiden, isu atau masalah pembangunan daerah cenderung tenggelam di tengah isu nasional. Padahal, isu atau masalah pembangunan di setiap provinsi dan kabupaten/kota harus tetap menjadi fokus dan tidak boleh dibiarkan tenggelam di tengah isu/masalah pembangunan di tingkat nasional yang ditawarkan oleh para kandidat yang tengah bersaing untuk mendapatkan posisi politik di tingkat pusat dalam pemilu anggota DPR, anggota DPD, dan presiden/wakil presiden.

5. Pemilih Jenuh dan Tidak Fokus

Penyelenggaraan pemilu anggota DPR, anggota DPD, presiden/wakil presiden, dan anggota DPRD provinsi/kabupaten/ kota yang berdekatan dengan waktu penyelenggaraan pemilihan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota, juga berpotensi membuat pemilih jenuh dengan agenda pemilu. Bahkan, jika ditelusuri pada masalah yang lebih teknis dan detail, kejenuhan tersebut dipicu oleh pengalaman pemilih yang harus mencoblos dan menentukan pilihan di antara banyak calon dalam pemilu anggota DPR, anggota DPD, presiden/wakil presiden, dan anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota yang menggunakan model 5 (lima) kotak. Kondisi ini, disadari atau tidak, bermuara pada menurunnya kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam pemilu. Tidak hanya itu, misalnya paska pemungutan suara di TPS pada pemilu 2019, karena soal teknis penghitungan suara yang rumit dan terbatasnya waktu untuk rekapitulasi suara, banyak penyelenggara pemilu menjadi korban, baik yang sakit maupun meninggal dunia.

Sementara itu, Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024 yang memisahkan pemilu nasional dengan pemilu daerah/lokal bersifat final dan mengikat (final and binding) sebagaimana ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu, wajib dipatuhi oleh semua pihak termasuk oleh DPR dan Presiden. Namun disisi lain, Putusan tersebut juga berpotensi memiliki implikasi hukum seperti melanggar Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan pemilu dilaksanakan setiap lima tahun sekali untuk memilih anggota DPR dan DPRD, Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan. Menurut Yusril Ihza Mahendra, adanya jeda waktu 2-2,5 tahun antara pemilu nasional dengan pemilu daerah/local berimplikasi pada pemilihan anggota DPRD melewati jadwal lima tahun pemilihan sehingga tidak sesuai dengan Pasal 22E UUD 1945. Oleh karena itu perlu dirumuskan solusi akibat eksekusi yang timbul dari putusan tersebut (dikutip dalam Purnamasari, 2025).