



DOI: <https://doi.org/10.38035/jgsp.v4i2>.  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Pemilu Serentak dan Kualitas Perwakilan: Janji Konstitusi, Realita Teknis, Serta Jalan Menuju Restorasi Kepemiluan di Indonesia

Sulistiyowati<sup>1</sup>, Mas Subagyo Eko Prasetyo<sup>2</sup>, Ardi Christesar Sihombing<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Nasional, Jakarta, Indonesia, [sulistiyowatiadvokat@gmail.com](mailto:sulistiyowatiadvokat@gmail.com).

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Nasional, Jakarta, Indonesia, [mseprasetyo@gmail.com](mailto:mseprasetyo@gmail.com)

<sup>3</sup>Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta, Jakarta, [ardichristesar@gmail.com](mailto:ardichristesar@gmail.com).

Corresponding Author: [sulistiyowatiadvokat@gmail.com](mailto:sulistiyowatiadvokat@gmail.com)<sup>1</sup>

**Abstract:** *Simultaneous general elections in Indonesia emerged as a constitutional response to the weaknesses of the presidential system of government when faced with high political party fragmentation. Constitutional Court Decision No. 14/PUU-XI/2013 serves as the philosophical foundation for the implementation of simultaneous elections, which were subsequently realized by casting five types of ballot papers on a single day in the 2019 and 2024 elections. However, the implementation of this five-ballot model has faced serious challenges at the technical level, in voter behavior, and in the institutional capacity of political parties. This article aims to provide an in-depth analysis of the gap between the constitutional promise and the empirical reality of simultaneous elections, and to examine efforts to restore the electoral system through Constitutional Court Decision No. 55/PUU-XVII/2019 and Decision No. 135/PUU-XXII/2024. Employing a normative and empirical approach, supported by national survey data and official election management body reports, this article demonstrates that the five-ballot simultaneous election system has led to an extreme workload that claimed hundreds of lives among Polling Station Working Committee (KPPS) officers, persistently high rates of invalid votes exceeding ten percent in legislative elections, asymmetric voter attention triggering split-ticket voting behavior, and a weakening of political party institutionalization. As a structural solution, the separation of national elections from local elections with a minimum two-year interval constitutes an urgent remedy to rescue the quality of Indonesian democracy from stagnation, or even regression toward authoritarianism.*

**Keyword:** *Simultaneous elections, the Constitution, the Restoration of Elections.*

**Abstrak:** Pemilihan umum serentak di Indonesia lahir sebagai respons konstitusional terhadap kelemahan sistem pemerintahan presidensial yang berhadapan dengan fragmentasi partai politik yang sangat tinggi. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menjadi landasan filosofis bagi pelaksanaan pemilu serentak yang kemudian diwujudkan dalam bentuk

pemungutan lima jenis surat suara dalam satu hari pada Pemilu 2019 dan 2024. Namun, implementasi model lima kotak ini menghadapi berbagai tantangan serius di tingkat teknis, perilaku pemilih, serta kelembagaan partai politik. Artikel ini bertujuan menganalisis secara mendalam kesenjangan antara janji konstitusional dan realita empiris pemilu serentak, sekaligus menelaah upaya restorasi sistem kepemiluan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024. Dengan menggunakan pendekatan normatif dan empiris yang didukung oleh data survei nasional serta laporan resmi penyelenggara pemilu, artikel ini menunjukkan bahwa pemilu serentak lima kotak menyebabkan beban kerja ekstrem yang merenggut ratusan jiwa petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara, tingginya angka suara tidak sah yang bertahan di atas sepuluh persen untuk pemilihan legislatif, asimetri perhatian pemilih yang memicu perilaku *split-ticket voting*, serta melemahnya fungsi pelembehan partai politik. Sebagai solusi struktural, pemisahan antara pemilu nasional dan pemilu lokal dengan jeda waktu minimal dua tahun menjadi jalan keluar yang mendesak untuk menyelamatkan kualitas demokrasi Indonesia dari stagnasi bahkan kemunduran menuju otoritarianisme.

**Kata Kunci:** Pemilu Serentak, Konstitusi, Restorasi Kepemiluan.

---

## PENDAHULUAN

Gagasan penyelenggaraan pemilihan umum serentak di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari upaya konstitusional untuk memperbaiki struktur ketatanegaraan pasca reformasi. Sejak perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial yang kuat (Sulistyowati dkk., 2024). Namun, dalam praktiknya, sistem presidensial ini harus berhadapan dengan sistem kepartaian multipartai ekstrem yang ditandai oleh banyaknya partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat. Kombinasi antara presidensialisme dan multipartaiisme ini oleh para ahli dikenal sebagai kombinasi yang sulit atau *difficult combination* karena rentan memicu ketegangan permanen antara eksekutif dan legislatif, serta berpotensi menimbulkan kebuntuan pemerintahan yang disebut *deadlock* (Suparto, 2021).

Dalam konteks inilah Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 yang dibacakan pada 23 Januari 2014 meletakkan dasar filosofis baru bagi arsitektur demokrasi nasional. Mahkamah berpendapat bahwa dengan menyelenggarakan pemilihan presiden dan wakil presiden secara serentak dengan pemilihan anggota legislatif, akan timbul efek ekor jas atau *coattail effect* yang dapat menyederhanakan fragmentasi kepartaian. Kesenjangan waktu pemilihan diharapkan mendorong pemilih untuk melakukan pilihan yang linier, sehingga presiden terpilih akan didukung oleh koalisi partai politik yang solid dan memiliki kursi mayoritas di Dewan Perwakilan Rakyat. Rancang bangun konstitusional ini kemudian ditindaklanjuti secara legal dalam Pasal 167 ayat 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Sebelum era pemilu serentak, fragmentasi politik di parlemen Indonesia mencapai tingkat yang sangat tinggi. Indeks Fragmentasi Rae menunjukkan angka yang signifikan pada tahun 2014, yang mengindikasikan betapa sulitnya meraih konsensus di parlemen dan besarnya potensi konflik antara presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam kerangka berpikir Mahkamah Konstitusi, pemilu serentak membawa janji konstitusional yang besar tidak hanya dalam hal penguatan sistem presidensial tetapi juga efisiensi anggaran dan efektivitas manajemen penyelenggaraan. Konsep presidensialisme koalisi atau *coalitional presidentialism* diproyeksikan mampu bergeser dari model pragmatis transaksional menuju koalisi berbasis kebijakan yang lebih stabil dan akuntabel.

Namun, ketika desain ideal ini diimplementasikan ke dalam model pemilu serentak lima kotak pada Pemilu 2019 dan kemudian diulang kembali pada Pemilu 2024, janji-janji konstitusional tersebut berbenturan keras dengan realita teknis, sosial, dan politik yang sangat kompleks. Penumpukan lima jenis surat suara dalam satu waktu, yaitu surat suara untuk pemilihan presiden dan wakil presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota, menciptakan beban administrasi dan psikologis yang melampaui batas kewajaran.

Berdasarkan latar belakang tersebut, artikel ini dirumuskan dengan dua pertanyaan utama yang menjadi fokus pembahasan. Pertama, bagaimana kesenjangan antara janji konstitusional pemilu serentak dengan realita teknis di lapangan, termasuk patologi perilaku pemilih serta dampaknya terhadap kualitas perwakilan dan pelembagaan partai politik? Kedua, bagaimana Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024 merestorasi sistem kepemiluan di Indonesia serta apa implikasi dari pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal terhadap masa depan demokrasi Indonesia?

## **METODE**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum yuridis normatif yang difokuskan pada pengkajian asas-asas hukum, sinkronisasi vertikal-horizontal peraturan perundang-undangan, serta telaah sistematika hukum terkait arsitektur pemilihan umum serentak di Indonesia. Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah konsistensi regulasi dalam Pasal 167 ayat 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap UUD NRI 1945, pendekatan kasus (*case approach*) melalui analisis *ratio decidendi* serta pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013, Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019, dan Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk membedah doktrin-doktrin hukum tata negara mengenai sistem pemerintahan presidensial, pelembagaan partai politik, dan konsep kedaulatan perwakilan. Sumber bahan hukum yang digunakan bersifat sekunder, terdiri atas bahan hukum primer yang mencakup UUD NRI 1945, UU Pemilu, dan putusan-putusan MK *a quo*, serta bahan hukum sekunder berupa jurnal hukum, naskah akademik, dan literatur ilmiah mengenai evaluasi hukum pemilu serentak. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan inventarisasi, kategorisasi, dan kodifikasi dokumen hukum tertulis. Selanjutnya, seluruh bahan hukum dianalisis secara deskriptif-kualitatif melalui penalaran logika deduktif untuk mengevaluasi kesenjangan normatif antara janji desain konstitusional dengan regulasi teknis lima kotak, sehingga dapat dirumuskan argumentasi hukum yang presisi mengenai kewajiban pemisahan struktural antara Pemilu Serentak Nasional dan Pemilu Serentak Lokal sebagai jalan restorasi kepemiluan yang konstitusional.

Metode penelitian berisi jenis penelitian, sampel dan populasi atau subjek penelitian, waktu dan tempat penelitian, instrumen, prosedur dan teknik penelitian, serta hal-hal lain yang berkaitan dengan cara penelitian. Bagian ini dapat dibagi menjadi beberapa sub bab, tetapi tidak perlu mencantumkan penomorannya.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Kesenjangan Janji Konstitusional dan Realita Pemilu Serentak: Antara Efisiensi, Tragedi Kemanusiaan, dan Patologi Perilaku Pemilih**

Janji konstitusional pemilu serentak sejak awal tidak hanya mencakup penguatan sistem presidensial, tetapi juga efisiensi anggaran serta efektivitas manajemen kepemiluan. Dengan menyatukan waktu pemungutan suara, biaya penyelenggaraan di tingkat operasional seperti honorarium petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara atau KPSS diyakini dapat

ditekan secara signifikan jika dibandingkan dengan skema pemilu terpisah antara pemilihan legislatif dan pemilihan presiden. Selain itu, dari sisi partisipasi politik, pemilu serentak diharapkan dapat meningkatkan angka partisipasi pemilih karena semua agenda pemilihan diselesaikan dalam satu hari.

Akan tetapi, realita di lapangan menunjukkan gambaran yang sangat berbeda. Penumpukan lima surat suara dalam satu waktu menciptakan beban kerja yang ekstrem dan melampaui batas kapasitas wajar manusia bagi petugas penyelenggara pemilu di tingkat bawah, terutama KPPS. Proses pemungutan suara yang secara regulasi dimulai sejak pukul 07.00 pagi hingga 13.00 sore waktu setempat tidak serta-merta berakhir pada jam tersebut. Setelah pemungutan selesai, petugas KPPS harus segera melanjutkan dengan proses penghitungan suara yang sangat rumit mengingat banyaknya jenis surat suara serta banyaknya calon yang tercantum di setiap lembar suara. Setelah penghitungan selesai, petugas masih diwajibkan melaporkan hasil penghitungan secara online melalui aplikasi Sirekap yang pada awal peluncurannya banyak mengalami kendala teknis. Akibat rangkaian tugas yang tanpa jeda ini, petugas KPPS sering kali dipaksa bekerja lebih dari dua puluh empat jam berturut-turut tanpa waktu istirahat yang memadai (Chaerunisa, 2024).

Konsekuensi dari beban kerja yang tidak manusiawi ini sangat tragis. Pemilu serentak yang semula diharapkan menjadi instrumen efisiensi justru bertransformasi menjadi tragedi kemanusiaan yang mematikan. Data resmi menunjukkan bahwa pada Pemilu Serentak 2019, tercatat sebanyak 894 jiwa petugas KPPS meninggal dunia. Angka ini belum termasuk petugas pengawas dan petugas keamanan yang juga menjadi korban, yaitu 92 orang pengawas pemilu dan 22 orang aparat keamanan. Selain korban jiwa, sebanyak 11.239 orang petugas dilaporkan jatuh sakit akibat kelelahan ekstrem. Pada Pemilu Serentak 2024, meskipun terjadi penurunan angka korban jiwa, jumlah petugas KPPS yang meninggal dunia tetap mencapai 166 jiwa, sementara petugas non-KPPS yang meninggal tercatat sebanyak 118 jiwa. Ribuan petugas lainnya kembali jatuh sakit. Data ini menunjukkan bahwa masalah mendasar dalam desain pemilu serentak lima kotak tidak pernah terselesaikan sepenuhnya.

Kompleksitas teknis pemilu serentak tidak hanya mengorbankan fisik dan keselamatan para penyelenggara, tetapi juga menurunkan derajat kedaulatan pemilih itu sendiri. Hasil survei nasional yang dirilis oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional atau BPHN mengonfirmasi kegagalan pemenuhan tujuan dasar pemilu serentak 2019. Sebanyak 74 persen responden dari survei publik serta 86 persen tokoh masyarakat menyatakan sangat disulitkan oleh berbagai hal teknis selama berada di bilik suara (Nasional, 2020). Kerumitan lembar suara, banyaknya nama kandidat, serta tekanan waktu karena antrean panjang membuat banyak pemilih merasa cemas dan bingung. Akibatnya, sebanyak 82 persen responden dari kalangan tokoh masyarakat secara tegas menganggap bahwa skema pemilu serentak lima kotak harus segera diubah atau setidaknya ditinjau kembali karena sistem ini dinilai tidak ramah terhadap pemilih dari sisi kognitif maupun fisik.

Lebih jauh lagi, penyelenggaraan pemilu serentak dalam satu hari yang sama melahirkan patologi perilaku pemilih yang sangat kontras antara Pilpres dan Pileg. Terjadi asimetri atensi yang sangat tajam, di mana perhatian publik hampir sepenuhnya terserap oleh panggung Pilpres yang terdramatisasi secara masif oleh media konvensional seperti televisi dan surat kabar, maupun oleh media sosial seperti Twitter, TikTok, dan Instagram. Narasi kampanye yang terpolarisasi pada isu-isu nasional seperti visi misi calon, debat publik, serta *gimmick* politik figur capres dan cawapres secara sistematis meminggirkan pentingnya pemilihan anggota legislatif. Akibatnya, sebagian besar pemilih tidak mengenal calon anggota legislatif di daerah pemilihannya, tidak memahami rekam jejak kandidat, dan tidak memiliki orientasi program yang jelas terhadap para calon wakil rakyat tersebut. Sebagian lagi ikut-ikutan lingkungan (Tomutu dkk., 2025).

Data empiris tentang perilaku pemilih saat berada di dalam bilik suara menunjukkan gambaran yang sangat menguatkan tesis asimetri atensi ini. Berdasarkan survei nasional, mayoritas responden yang mencapai 89 persen langsung memilih calon presiden dan wakil presiden terlebih dahulu sesaat setelah menerima surat suara. Hanya sebagian kecil pemilih yang memberikan perhatian pertama pada lembar legislatif. Secara rinci, perhatian pertama pemilih terhadap lembar suara Dewan Perwakilan Rakyat hanya sebesar 3,2 persen, terhadap lembar suara Dewan Perwakilan Daerah hanya 0,9 persen, terhadap lembar suara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi hanya 2,7 persen, dan terhadap lembar suara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota juga hanya 2,7 persen. Bahkan, sebanyak 41 persen pemilih secara terbuka mengakui bahwa mereka menganggap pemilihan presiden jauh lebih penting dibandingkan pemilihan legislatif, dengan alasan utama bahwa figur calon presiden jauh lebih populer, lebih mudah dikenali, dan lebih sering tampil di media dibandingkan para calon anggota legislatif yang sebagian besar tidak dikenal publik. Banyak faktor yang mempengaruhi pemilih, tidak terlepas juga dari Pendidikan (Tanjilla, 2025).

Asimetri atensi yang tajam ini kemudian melahirkan perilaku memilih yang tidak konsisten, yang dalam ilmu politik dikenal dengan istilah *split-ticket voting*. *Split-ticket voting* adalah fenomena di mana seorang pemilih memberikan dukungan kepada calon presiden dari suatu partai atau koalisi tertentu, tetapi tidak memberikan suara kepada calon anggota legislatif dari partai atau koalisi yang sama (Qodari dkk., 2026). *Teori coattail effect* atau efek ekor jas yang menjadi fondasi utama dari desain pemilu serentak mengasumsikan adanya korelasi positif yang linear antara dukungan terhadap calon presiden dan dukungan terhadap partai pengusungnya. Dengan kata lain, semakin kuat seorang pemilih mendukung seorang capres, seharusnya semakin besar pula kemungkinannya untuk memilih calon legislatif dari partai yang sama dengan capres tersebut. Namun, asumsi ini ternyata tidak berjalan efektif di Indonesia.

Hasil survei pasca pemilu menunjukkan data yang sangat mengejutkan. Hanya 16,9 persen pemilih yang secara konsisten memilih calon anggota legislatif dari partai atau koalisi yang sama dengan calon presiden pilihan mereka. Lebih dari 80 persen pemilih lainnya menentukan pilihan legislatif berdasarkan faktor-faktor di luar koalisi presiden. Faktor-faktor tersebut antara lain kedekatan personal dengan kandidat, pengaruh tokoh masyarakat setempat, imbalan politik uang, serta pertimbangan-pertimbangan parokial yang bersifat lokal. Hal ini membuktikan bahwa pemilih Indonesia sangat pragmatis dan tidak sekadar mengikuti arahan dari elite nasional (Nabila, 2026).

Fenomena asimetri *coattail effect* ini terlihat sangat mencolok dalam dinamika Pemilu 2019 dan 2024. Pada Pemilu 2019, efek ekor jas dari figur Joko Widodo yang saat itu menjadi calon presiden petahana dengan tingkat popularitas sangat tinggi terbukti hanya memberikan keuntungan elektoral yang signifikan bagi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan atau PDI Perjuangan. Partai pemenang pemilu legislatif ini merasakan dampak positif *coattail effect* di 42 daerah pemilihan. Namun, partai-partai koalisi pendukung lainnya seperti Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Golkar, dan Partai NasDem hanya merasakan dampak positif tersebut secara sangat terbatas, masing-masing hanya di empat daerah pemilihan. Artinya, efek ekor jas tidak menyebar secara merata ke seluruh anggota koalisi, melainkan sangat terkonsentrasi pada partai yang mencalonkan presiden (Elba, 2024).

Anomali serupa kembali berulang pada Pemilu 2024 dengan pola yang bahkan lebih rumit. Pasangan calon Prabowo Subianto dan Gibran Rakabuming Raka berhasil memenangkan pemilihan presiden secara mutlak dalam satu putaran dengan perolehan suara mencapai 58 persen. Kemenangan besar ini seharusnya menjadi momentum bagi Partai Gerindra sebagai partai pengusung utama untuk melesat di parlemen. Namun, kenyataannya Partai Gerindra hanya meraup 13,22 persen suara di tingkat nasional untuk pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat. Angka ini memang meningkat dibandingkan pemilu sebelumnya, tetapi tidak sebanding dengan besarnya kemenangan di tingkat presiden. Di tingkat lokal, terjadi

fenomena yang oleh para pengamat disebut sebagai *diffused coattail effect*, yaitu peningkatan elektabilitas justru dinikmati oleh partai-partai kecil atau partai non-parlemen yang berada di dalam koalisi. Partai Solidaritas Indonesia atau PSI misalnya, mencapai 4 persen elektabilitas dalam survei tertentu, sementara Partai Gelora mencapai 3,6 persen. Di sisi lain, partai koalisi besar lainnya seperti Partai Golkar justru bergerak secara mandiri dan tidak menunjukkan peningkatan signifikan yang dapat dikaitkan dengan efek ekor jas, sementara Partai Persatuan Pembangunan atau PPP justru terpuruk hingga gagal melewati ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold* yang ditetapkan sebesar 4 persen. Konsekuensi tersebut banyak, salah satunya meski legislator pusat lolos namun *parliamentary threshold*nya tidak terpenuhi maka gagal menjadi dean, hanya yang di daerah masih bisa menjalankan Amanah (Mukmin & Sanusi, 2020).

Ketiadaan linearitas antara dukungan terhadap capres dan dukungan terhadap partai pengusung ini menegaskan sebuah kesimpulan penting bahwa pemilih di Indonesia tidak bertindak sebagai pemilih rasional yang mengikuti skema koalisi nasional. Sebaliknya, mereka sangat dipengaruhi oleh isu-isu lokal, kepentingan sesaat, serta insentif klienpatronistik yang diberikan oleh kandidat legislatif secara langsung di tingkat akar rumput. Akibatnya, figur sekaliber apa pun di level pilpres, sekaya apa pun modal kampanye yang dikeluarkan, tidak dapat menjamin perolehan kursi legislatif partai pengusung di tingkat daerah. Contoh konkret dari fenomena ini adalah pengalaman Partai Gerindra yang justru kehilangan kursi parlemen lokal di Kabupaten Pekalongan pada Pemilu 2019 dan di Kota Medan pada Pemilu 2024, meskipun calon presiden dari partai tersebut menang telak di tingkat nasional.

Dampak lebih lanjut dari sistem pemilu serentak dengan model lima kotak yang dikombinasikan dengan sistem proporsional terbuka adalah terjadinya degradasi fungsi pelebagaan partai politik serta menurunnya kualitas perwakilan secara signifikan. Sistem pemilu proporsional terbuka memberikan insentif bagi para calon anggota legislatif untuk membangun popularitas personal secara mandiri, seringkali dengan mengabaikan platform partai. Hal ini memicu persaingan internal yang sangat sengit di antara sesama calon dari partai yang sama, sehingga mengaburkan identitas dan garis haluan partai politik atau *political party platform*. Orientasi kampanye tidak lagi didasarkan pada program kerja kolektif partai dan visi misi bersama, melainkan pada popularitas personal, pemberian bantuan langsung kepada masyarakat, serta kemasan citra individu yang seringkali bersifat konsumtif dan populis.

Dalam situasi seperti ini, partai politik mengalami disfungsi pelebagaan yang serius karena kehilangan insentif untuk menjalankan fungsi rekrutmen politik dan kaderisasi secara berkesinambungan. Setelah pemilu usai, partai politik cenderung pasif dan tidak memiliki kewajiban moral apalagi struktural untuk melakukan pembinaan kader, pelatihan ideologi, atau peningkatan kapasitas anggota. Praktik ini mendorong terjadinya simbiosis mutualisme yang bersifat koruptif menjelang pemilu. Para politisi yang memiliki modal besar menggunakan partai politik sekadar sebagai kendaraan sewaan atau *political vehicle* untuk maju dalam pemilu. Sebaliknya, partai politik yang kekurangan dana memprioritaskan calon-calon yang memiliki logistik kuat tanpa memedulikan masa keanggotaan, rekam jejak, atau loyalitas ideologis kandidat tersebut.

Pragmatisme dalam rekrutmen politik ini pada gilirannya memicu suburnya praktik politik uang atau *money politics* yang merusak sendi-sendi perwakilan demokratis (Abraham, 2025). Dalam ekosistem kepemiluan yang mahal dan kompetitif, politik uang mewujud dalam tiga pola utama. Pola pertama adalah politik uang langsung, yaitu pembayaran tunai atau pemberian barang secara langsung oleh tim sukses kandidat kepada konstituen potensial di tingkat akar rumput menjelang hari pemungutan suara (Sulistyowati, dkk., 2024). Pola kedua adalah sumbangan kandidat, yaitu penyaluran dana segar dari para bakal calon legislatif atau kepala daerah kepada struktur partai politik pengusung sebagai jaminan untuk mendapatkan rekomendasi pencalonan. Pola ketiga adalah sumbangan wajib yang sering disebut upeti calon,

yaitu skema pungutan wajib atau retribusi bersyarat yang ditetapkan oleh elite partai politik kepada para kadernya atau Kandidat Luar yang ingin menggunakan tiket pencalonan partai.

Dampak dari maraknya politik uang ini adalah lahirnya kualitas perwakilan yang sangat buruk. Para wakil rakyat yang terpilih melalui kuasa uang cenderung tidak responsif terhadap aspirasi publik. Mereka lebih loyal kepada pemberi modal daripada kepada pemilih. Mereka juga tidak memiliki akuntabilitas etis karena merasa tidak berutang budi kepada rakyat. Bahkan tidak jarang mereka terjebak dalam perilaku koruptif pasca-pemilu semata-mata untuk mengembalikan modal kampanye yang telah dikeluarkan dalam jumlah sangat besar. Demokrasi yang dihasilkan dari proses seperti ini akhirnya bergeser secara fundamental dari kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan modal. Hal ini secara perlahan melemahkan legitimasi rezim politik dan memperlambat bahkan menggagalkan terwujudnya keadilan sosial sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

### **Restorasi Kepemiluan Melalui Putusan MK Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2024: Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal**

Kritik mendalam terhadap karut-marut pemilu serentak lima kotak, yang telah memakan korban jiwa, membingungkan pemilih, mencederai kualitas perwakilan, serta melemahkan partai politik, mendorong dilaksanakannya upaya pengujian undang-undang secara masif oleh kelompok masyarakat sipil, akademisi, dan lembaga swadaya masyarakat (Sulistyowati & Maharani, 2022). Gelombang uji materi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum akhirnya sampai ke meja Mahkamah Konstitusi. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019, Mahkamah secara substantif memberikan definisi baru mengenai apa yang dimaksud dengan pemilu serentak yang konstitusional (Asmara, 2022).

Dalam putusan penting ini, Mahkamah Konstitusi dengan tegas menegaskan bahwa pemilu serentak tidak harus dimaknai sebagai penggabungan kelima jenis pemilihan atau lima kotak suara ke dalam satu hari pelaksanaan. Menurut Mahkamah, keserentakan yang diamanatkan oleh konstitusi lebih menekankan pada keserentakan dalam satu siklus pemilu, bukan keserentakan absolut dalam satu tanggal yang sama. Mahkamah kemudian menawarkan enam pilihan model keserentakan kepada pembentuk undang-undang yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden. Namun demikian, Mahkamah juga menetapkan batas konstitusional yang bersifat ketat dan tidak dapat dilanggar. Batas tersebut adalah bahwa pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, serta Presiden dan Wakil Presiden harus tetap diselenggarakan secara serentak sebagai satu kesatuan yang disebut Pemilu Nasional. Hal ini diperlukan untuk menjaga stabilitas sistem presidensial dan memastikan terciptanya efek ekor jas yang menjadi tujuan awal dari desain keserentakan.

Meskipun model pemisahan antara pemilu nasional dan pemilu lokal telah ditawarkan oleh Mahkamah Konstitusi sejak tahun 2020, pembentuk undang-undang pada kenyataannya enggan untuk segera merumuskan regulasi baru. Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden tetap memaksakan model lima kotak pada Pemilu 2024 dengan berbagai alasan praktis, termasuk kesiapan logistik dan anggaran yang telah direncanakan sebelumnya. Ketidakpastian hukum dan kebuntuan politik ini akhirnya diselesaikan secara progresif dan berani oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024.

Melalui putusan, Mahkamah Konstitusi secara resmi mengakhiri model pemilu lima kotak yang telah berlangsung selama dua siklus. Mahkamah mewajibkan dilakukannya pemisahan secara struktural dan permanen antara Pemilu Serentak Nasional dan Pemilu Serentak Lokal. Pemisahan ini tidak bersifat sukarela atau rekomendatif, melainkan bersifat wajib atau mandatory dengan konsekuensi hukum yang mengikat bagi seluruh lembaga negara.

Secara teknis, pemisahan ini membagi rezim pemilu ke dalam dua tahapan besar yang diatur dengan jeda waktu yang jelas. Jeda waktu tersebut minimal dua tahun dan maksimal dua

setengah tahun. Jenjang waktu ini sengaja dirancang untuk memberikan ruang bagi pemulihan fisik dan mental penyelenggara pemilu, konsolidasi logistik, serta persiapan kebijakan yang matang di tingkat daerah. Adapun rincian kedua rezim pemilu tersebut adalah sebagai berikut. Rezim pertama disebut Pemilu Serentak Nasional yang mencakup pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, serta pemilihan anggota Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Rezim kedua disebut Pemilu Serentak Lokal yang mencakup pemilihan Kepala Daerah yang meliputi Gubernur, Bupati, dan Walikota, yang diselenggarakan bersamaan dengan pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten atau Kota.

Secara operasional, model transisi baru ini diproyeksikan mulai berjalan penuh pada siklus pemilu berikutnya setelah putusan ini diundangkan. Jadwal yang paling mungkin adalah Pemilu Serentak Nasional akan dilaksanakan pada tahun 2029, sedangkan Pemilu Serentak Lokal akan menyusul kemudian pada tahun 2031. Jeda waktu dua tahun ini memberikan implikasi positif yang sangat luas dan bersifat sistemik bagi seluruh sendi kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Bagi penyelenggara pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum atau KPU, Badan Pengawas Pemilihan Umum atau Bawaslu, serta petugas ad hoc seperti Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara atau KPPS, kompleksitas manajemen tahapan pemilu akan menjadi jauh lebih ringan, lebih akuntabel, dan yang terpenting lebih ramah terhadap keselamatan kerja (Fraja, 2024). Dengan tidak adanya penumpukan lima surat suara dalam satu hari, beban kerja petugas dapat didistribusikan secara proporsional. Proses penghitungan suara tidak perlu dilakukan dalam kondisi kelelahan ekstrem yang mengancam nyawa. Angka kematian petugas yang tragis pada dua pemilu terakhir diharapkan tidak akan terulang kembali.

Bagi pemerintah daerah, pemisahan antara pemilu nasional dan pemilu lokal memungkinkan terjadinya sinergi perencanaan pembangunan yang lebih matang antara Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah atau RPJMD dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional atau RPJMN. Selama ini, salah satu masalah kronis dalam tata kelola pembangunan adalah ketidakselarasan antara pergantian kepala daerah dengan siklus perencanaan pembangunan nasional. Dengan adanya jeda waktu dua tahun, proses evaluasi kinerja, penyusunan program, serta suksesi kepemimpinan dapat dilakukan dalam koridor waktu yang teratur dan tidak tumpang tindih. Kepala daerah yang baru terpilih dalam Pemilu Serentak Lokal pada tahun 2031 akan memiliki waktu yang cukup untuk menyesuaikan program pembangunan daerahnya dengan prioritas nasional yang telah ditetapkan pada tahun 2029.

Pemisahan ini juga berdampak signifikan terhadap penataan penegakan hukum pemilu. Pada Pemilu 2024, Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu menghadapi beban penyelesaian sengketa yang sangat tinggi dan hampir tidak terkendali. Terdapat 113 permohonan Sengketa Antar Peserta atau PSAP yang harus diselesaikan di tingkat lokal dalam waktu yang sangat singkat. Selain itu, Bawaslu juga menemukan 79 kasus dugaan pelanggaran dan menerima 129 laporan terkait netralitas kepala desa yang banyak di antaranya melibatkan tekanan politik dari berbagai pihak. Melalui pemisahan jadwal pemilu, konsentrasi pengawasan Bawaslu dapat terbagi secara lebih fokus. Pada tahun pemilu nasional, Bawaslu dapat memusatkan seluruh perhatiannya pada pengawasan pemilu tingkat pusat. Pada tahun pemilu lokal, Bawaslu dapat mengerahkan sumber dayanya secara lebih intensif ke daerah-daerah yang memiliki tingkat kerawanan tinggi.

Namun demikian, reformasi besar ini tidak dapat berjalan optimal tanpa disertai dengan restrukturisasi kelembagaan pengawas pemilu itu sendiri (Sulistyowati, dkk., 2024). Bawaslu saat ini memiliki fungsi ganda yang melekat, yaitu sebagai pengawas pemilu di satu sisi dan sebagai pemutus sengketa pemilu atau semi peradilan di sisi lain (Sulistyowati dkk., 2025).

Fungsi ganda ini seringkali menimbulkan kebingungan prosedural dan benturan kepentingan internal. Untuk menjawab tantangan ini, berbagai usulan reformasi mengarah pada transformasi Bawaslu menjadi lembaga peradilan pemilu yang berfokus sepenuhnya pada fungsi adjudikasi atau penyelesaian sengketa. Fungsi pengawasan lapangan dapat dipisahkan dan dilembagakan dalam bentuk badan pengawas yang independen namun terkoordinasi dengan lembaga peradilan pemilu.

Di sisi lain, kedudukan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu atau DKPP juga harus diperkuat secara kelembagaan. Saat ini, keputusan DKPP yang bersifat final dan mengikat seringkali menjadi objek gugatan administratif di Pengadilan Tata Usaha Negara atau PTUN. Praktik ini melahirkan ketidakpastian hukum yang berkepanjangan dan mencederai integritas penyelenggaraan pemilu. Seorang komisioner KPU atau Bawaslu yang telah diputus bersalah melanggar kode etik oleh DKPP dapat mengajukan gugatan ke PTUN dan dalam banyak kasus memperoleh putusan yang membatalkan sanksi etik tersebut. Restorasi kepemiluan ke depan harus mencakup penguatan DKPP sehingga putusannya bersifat final, mengikat, dan tidak dapat diganggu gugat melalui jalur peradilan administrasi.

Secara makro, restorasi kepemiluan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2024 merupakan jalan keluar yang mendesak dan tidak dapat ditawar lagi untuk menyelamatkan kualitas demokrasi Indonesia dari jurang kemunduran yang dalam. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial atau LP3ES, mayoritas publik melihat potret demokrasi Indonesia saat ini berada dalam situasi yang suram dan mengkhawatirkan. Sebanyak 44,7 persen responden menilai bahwa demokrasi Indonesia mengalami kemunduran yang signifikan dalam lima tahun terakhir. Sebanyak 23,7 persen responden merasa bahwa demokrasi Indonesia mengalami stagnasi, artinya tidak ada kemajuan berarti meskipun pemilu dilaksanakan secara rutin. Lebih mengkhawatirkan lagi, sebanyak 28,9 persen responden menganggap bahwa Indonesia sedang bergeser secara perlahan tetapi pasti ke arah otoritarianisme, di mana kebebasan sipil dibatasi, ruang kritik dipersempit, dan kekuasaan cenderung terpusat.

## KESIMPULAN

Pemilu serentak lima kotak yang diimplementasikan pada tahun 2019 dan diulang kembali pada tahun 2024 telah membuka tabir kesenjangan yang sangat lebar antara janji konstitusional dan realita di lapangan. Janji untuk memperkuat sistem presidensial melalui mekanisme efek ekor jas, meningkatkan efisiensi anggaran, serta menyederhanakan fragmentasi partai, pada praktiknya justru berhadapan dengan serangkaian masalah sistemik. Pertama, beban kerja ekstrem yang merenggut ratusan jiwa petugas penyelenggara pemilu, baik di Pemilu 2019 maupun 2024, serta menyebabkan ribuan petugas lainnya jatuh sakit. Kedua, tingginya angka suara tidak sah yang konsisten bertahan di atas sepuluh persen untuk pemilihan legislatif, yang menjadi bukti kebingungan massal pemilih di bilik suara. Ketiga, asimetri perhatian pemilih yang memicu perilaku *split-ticket voting*, di mana hanya sekitar 16,9 persen pemilih yang memilih secara linear antara capres dan partai pengusungnya, sehingga *coattail effect* tidak berjalan sebagaimana teori. Keempat, degradasi fungsi kelembagaan partai politik yang bermuara pada maraknya politik uang, rekrutmen kandidat berbasis modal, serta rendahnya kualitas perwakilan dan akuntabilitas etis para wakil rakyat.

Sebagai respons terhadap kegagalan sistemik ini, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan kemudian dipertegas dengan Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024 telah mengambil langkah berani untuk mengakhiri model pemilu lima kotak. Mahkamah mewajibkan pemisahan pemilu nasional dan pemilu lokal dengan jeda waktu minimal dua tahun. Pemilu Serentak Nasional yang meliputi Pilpres, pemilihan anggota DPR RI, dan anggota DPD RI akan dilaksanakan pada tahun 2029. Sementara itu, Pemilu Serentak

Lokal yang meliputi pemilihan kepala daerah serta anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten Kota akan dilaksanakan pada tahun 2031.

Model pemisahan ini diharapkan mampu mengurangi kompleksitas teknis secara drastis, melindungi keselamatan dan kesehatan petugas penyelenggara, meningkatkan rasionalitas pemilih dengan mengurangi beban kognitif di bilik suara, memperkuat pelembagaan partai politik melalui siklus kaderisasi yang lebih panjang, serta memulihkan kualitas perwakilan dengan memberikan ruang bagi pengawasan publik yang lebih fokus. Namun demikian, keberhasilan restorasi kepemiluan ini juga sangat bergantung pada dilakukannya reformasi kelembagaan pendukung, yaitu transformasi Bawaslu menjadi lembaga peradilan pemilu yang murni serta penguatan DKPP agar putusannya tidak dapat digugat ke pengadilan tata usaha negara.

Pada tingkat yang paling fundamental, pemisahan pemilu nasional dan lokal bukanlah sekadar perubahan teknis dalam jadwal pemungutan suara. Lebih dari itu, ini adalah sebuah restorasi konstitusional untuk mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat yang sesungguhnya. Ini adalah upaya untuk mengembalikan hak pemilih untuk memilih secara rasional, tanpa tekanan, tanpa kebingungan, dan tanpa intimidasi. Ini adalah upaya untuk mengembalikan partai politik pada fungsi idealnya sebagai lembaga kaderisasi dan pendidikan politik, bukan sekadar kendaraan sewaan para pemilik modal. Dan pada akhirnya, ini adalah upaya untuk mewujudkan keadilan sosial sebagaimana diamanatkan secara tegas oleh konstitusi, di mana demokrasi tidak hanya diukur dari pelaksanaan pemilu periodik, tetapi juga dari kesejahteraan rakyat, supremasi hukum, dan penghormatan terhadap hak asasi manusia. Tanpa reformasi struktural ini, demokrasi Indonesia berisiko terus bergerak menuju jurang otoritarianisme, kehilangan legitimasi di mata rakyatnya, dan kehilangan arah sebagai salah satu negara demokrasi terbesar di dunia.

## REFERENSI

- Abraham, A. (2025). Money politic sebagai akar permasalahan demokrasi Indonesia: Tinjauan pada Pemilu 2019 dan 2024. *Jurnal Pendidikan dan Kewarganegaraan Indonesia*, 2(4).
- Asmara, G. (2022). Pemilihan umum serentak berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 dan implikasinya terhadap perkembangan Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia. *Jurnal APHTN-HAN*.
- Chaerunisa, T. (2024). Perlindungan hukum bagi kelompok KPPS penyelenggara Pemilu sebagai upaya peningkatan. *Jurnal Ilmiah Multidisiplin Terpadu*, 8.
- Elba, F. R. (2024). Desain Pemilu ideal: Kedekatan optimal dengan implikasi coattail effect. *Prosiding Seminar Hukum Aktual*.
- Fraja, S. I. N. (2024). Sinergi politik: Lembaga penyelenggara Pemilu, aktivisme. *Jurnal Ilmu Pendidikan, Politik dan Sosial Indonesia*, 1(4).
- Nabila, S. (2026). Budaya politik transaksional dan tantangan partisipasi publik dalam demokrasi Indonesia di era digital. *Jurnal Hukum, Politik dan Ilmu Sosial*, 5(2).
- Nasional, P. H. (2020). *Laporan akhir analisis dan evaluasi hukum terkait pemilihan umum*. Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI.
- Mahkamah Konstitusi. (2019). *Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Mahkamah Konstitusi. (2024). *Putusan Nomor 135/PUU-XXII/2024*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Qodari, M. (t.t.). *Split ticket voting dan faktor-faktor yang menjelaskan pada Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden Indonesia 2014*.
- Sulistiyowati, & Maharani, D. N. (2022). Tantangan dan evaluasi sengketa perselisihan hasil pemilihan umum. *Prosiding Seminar Nasional Hukum Tata Negara*, 323–333. <http://digilib.uinkhas.ac.id/20498/1/FULL%20ISI%20HTN%20Nov%202022.pdf>

- Sulistyowati, S., Maharani, D. N., & Fanani, A. (2024). The urgency of limiting the presidential term by the constitution in the discourse of extending the term of the President of Indonesia. *Journal of Law, Politic and Humanities*, 4(1), 9–27. <https://doi.org/10.38035/jlph.v4i1.308>
- Sulistyowati, S., Maharani, D. N., Maharaja, G. B., & Manoppo, H. P. (2024). Refleksi putusan Mahkamah Konstitusi pada Pemilihan Presiden tahun 2024 terhadap politik dan demokrasi Indonesia. *Qanuniya: Jurnal Ilmu Hukum*, 1(1), 10–25. <https://doi.org/10.15575/qanuniya.v1i1.826>
- Sulistyowati, S., Maharani, D. N., Maharaja, G. B., & Safrida. (2025). Peran penting putusan MK Nomor 60/PUU-XXII/2024 dan putusan MK Nomor 70/PUU-XXII/2024 dalam keberlangsungan demokrasi Indonesia. *Deposisi: Jurnal Publikasi Ilmu Hukum*, 3(1), 134–149. <https://doi.org/10.59581/deposisi.v3i1.4771>
- Sulistyowati, S., Maharani, D. N., Palindangan, I., & Maharaja, G. B. (2024). Relevansi Badan Khusus dalam Penanganan Sengketa Pemilihan Umum Kepala Daerah di Indonesia. *UNES Law Review*, 6(4), 11155–11166.
- Suparto. (2021). Pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial dengan multi partai di Indonesia. *SASI*, 27(4).
- Tanjilla, A. T. (2025). Perilaku pemilih pemula dalam Pilpres 2024: Studi kasus Kecamatan Cengkareng, Jakarta Barat. *Independen: Jurnal Politik Indonesia dan Global*, 6(2).
- Tomutu, G., Rachman, E., & Thalib, T. (2025). Partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum tahun 2024: Studi di Kecamatan Tabongo Kabupaten Gorontalo. *Indonesian Journal of Public Administration and Policy*, 1(1).