



## MENUJU PEMILU YANG LEBIH DEMOKRATIS: REFLEKSI KRITIS ATAS KEBIJAKAN PEMISAHAN PEMILU NASIONAL DAN PEMILU DAERAH

Salesius Jemaru<sup>1</sup>, Eren Arif Budiman<sup>2</sup>  
Fakultas Hukum, Universitas Doktor Husni Ingratubun Papua, Indonesia<sup>1</sup>  
Fakultas Hukum, Universitas Cenderawasih, Papua, Indonesia<sup>2</sup>  
Email Korespondensi: [erenbdmn@gmail.com](mailto:erenbdmn@gmail.com)

### **Abstract**

*The Constitutional Court of the Republic of Indonesia's Decision Number 135/PUU-XXII/2025 marks a new milestone in election governance in Indonesia. The Court decided to end the five-ballot box simultaneous election scheme that had been implemented since 2019, by stipulating that starting in 2029, the implementation of National Elections (elections for members of the DPR, DPD, and President/Vice President) must be separated from Regional Elections (elections for members of the provincial/district/city DPRD as well as governors, regents, and mayors and their deputies). The time gap between the two elections was set at a minimum of 2 (two) years and a maximum of 2 (two) years and 6 (six) months from the inauguration of elected officials at the national level. This decision was granted following a petition by the Association for Elections and Democracy (Perludem) which challenged the constitutionality of Article 167 paragraph (3) of the Election Law and Article 3 paragraph (1) of the Regional Election Law. This study examines the fundamental implications of the electoral separation policy for the quality of Indonesian democracy through an analysis of legal documents, court decisions, and a comparative literature review. The findings indicate that electoral separation is expected to increase voter focus on local issues, reduce the technical burden on election organizers, and provide better space for political parties in candidate recruitment and outreach. However, this policy also raises significant challenges, including the risk of constitutional deadlock, increased political costs, and complexities in structuring election schedules and regional head terms. This study offers a critical evaluative framework for understanding the trade-off between efficiency and democratic substance in the context of more democratic elections.*

**Keywords:** National Elections; Regional Elections; Constitutional Court; Democracy; Separation of Elections.

## 1. Pendahuluan

Indonesia telah mengimplementasikan sistem pemilu serentak sejak tahun 2019, menggabungkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, DPD, dan DPRD provinsi/kabupaten/kota dalam satu hari pemungutan suara yang dikenal sebagai "pemilu lima kotak". Sistem ini diadopsi dengan argumentasi efisiensi biaya, peningkatan partisipasi pemilih, dan simplifikasi proses demokrasi. Namun, dalam praktiknya, sistem ini menimbulkan berbagai persoalan mendasar yang mengancam kualitas demokrasi itu sendiri.

Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangannya menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu secara bersamaan justru menimbulkan beban kerja berat bagi penyelenggara, penurunan kualitas pemilih, serta fokus politik yang terpecah (Defretes, 2023). Pemilih dihadapkan pada kompleksitas lima jenis kertas suara sekaligus, sementara partai politik dan calon harus bersaing dalam medan politik yang sangat ramai dengan narasi-narasi nasional yang kerap mengaburkan isu-isu lokal yang sebenarnya lebih relevan dengan kehidupan sehari-hari masyarakat (Rundengan, 2022). Kondisi ini berpotensi mengurangi kemampuan pemilih untuk menilai track record dan kompetensi kandidat secara mendalam.

Atas dasar permohonan judicial review dari Perludem, MK menguji konstitusionalitas ketentuan yang mengatur pemilu serentak dan memutuskan untuk memisahkan penyelenggaraan pemilu nasional dan daerah mulai 2029 (Ansori, 2017). Putusan ini tidak hanya mengubah jadwal teknis, tetapi juga membawa implikasi fundamental terhadap arsitektur demokrasi Indonesia, termasuk relasi kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah, strategi politik partai, serta dinamika akuntabilitas publik.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode kajian dokumen (*document study*) dan analisis konten terhadap putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2025, undang-undang terkait, serta literatur akademik tentang pemilu dan demokrasi. Data sekunder diperoleh dari laporan lembaga pemantau pemilu, analisis media, dan studi komparatif sistem pemilu di berbagai negara.

Analisis dilakukan secara deskriptif-kritis untuk mengungkap makna, implikasi, dan konsekuensi kebijakan pemisahan pemilu. Teknik triangulasi sumber digunakan untuk memastikan validitas temuan melalui perbandingan informasi dari berbagai sumber yang relevan. Kerangka analitis menggabungkan pendekatan *constitutional law*, *political science*, dan *public administration* untuk memberikan pemahaman holistik terhadap fenomena yang diteliti.

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 1) Genealogi Pemilu Serentak di Indonesia: Dari Idealisme hingga Krisis Implementasi

Sejarah pemilu serentak di Indonesia tidak lepas dari dinamika reformasi elektoral pasca-Orde Baru. Sebelum 2004, pemilu legislatif dan presidensial diadakan secara terpisah dengan jeda waktu yang cukup panjang. Pemilu 1999 hanya memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD, sementara presiden dipilih oleh MPR melalui mekanisme perwakilan (Pulungan, 2020). Pemilu 2004 menjadi tonggak pertama di mana presiden dipilih langsung oleh rakyat, namun tetap terpisah waktunya dengan pemilu legislatif. Konstelasi ini

mencerminkan kompromi antara semangat demokratisasi dengan pertimbangan teknis dan stabilitas politik.

Ide pemilu serentak muncul sebagai respons terhadap kritik mengenai efisiensi dan beban biaya politik yang tinggi. Setiap penyelenggaraan pemilu memerlukan investasi besar-besaran, baik untuk infrastruktur, pelatihan penyelenggara, logistik, hingga keamanan. Dengan pemilu yang terpisah-pisah, negara harus mengeluarkan biaya berkali-kali lipat. Argumen ekonomi ini menjadi sangat kuat terutama dalam konteks keterbatasan anggaran negara dan kebutuhan pembangunan yang mendesak di sektor-sektor lain (Suryana, 2020).

Pada 2009 dan 2014, pemilu legislatif dan presidensial dijadwalkan lebih dekat, meskipun tidak serentak dalam satu hari. Baru pada 2019, sistem pemilu serentak lima kotak secara penuh diimplementasikan melalui UU No. 7 Tahun 2017. Sistem ini menggabungkan pemilihan DPR, DPD, DPRD, dan Presiden/Wakil Presiden dalam satu hari pemungutan suara di tingkat nasional, dengan pemilihan kepala daerah diadakan terpisah namun masih dalam kerangka "serentak" yang lebih luas (Nasution, 2023).

Argumentasi utama pendukung pemilu serentak adalah efisiensi biaya, peningkatan partisipasi pemilih, dan simplifikasi proses demokrasi. Para penggagas sistem ini percaya bahwa dengan menggabungkan beberapa pemilu, antusiasme publik akan meningkat, sehingga tingkat partisipasi pemilih akan lebih tinggi dibandingkan jika pemilu diadakan terpisah. Selain itu, partisipasi yang tinggi dianggap akan meningkatkan legitimasi pejabat terpilih dan memperkuat fondasi demokrasi.

Namun, dalam praktiknya, sistem pemilu serentak menimbulkan beban teknis yang sangat berat. KPU harus mengelola lima jenis kertas suara sekaligus, dengan desain yang berbeda-beda untuk setiap tingkatan pemilihan. Ukuran kertas suara menjadi sangat besar sehingga sulit dibaca dalam kondisi cahaya yang terbatas di tingkat TPS. Di daerah-daerah terpencil, distribusi logistik menjadi tantangan tersendiri karena harus mengirimkan volume kertas suara yang sangat besar, apalagi Indonesia merupakan negara kepulauan dengan infrastruktur yang tidak merata (Arif, 2019).

Lebih fundamental lagi, pemilu serentak menciptakan *information overload* bagi pemilih. Rata-rata pemilih dihadapkan pada ratusan nama calon sekaligus, mulai dari calon presiden (hanya dua pasangan), calon anggota DPR (300-400 orang tergantung daerah pemilihan), calon anggota DPD (dua orang), calon anggota DPRD provinsi (puluhan hingga ratusan orang), hingga calon anggota DPRD kabupaten/kota (puluhan hingga ratusan orang). Dalam Pemilu 2019, total ada lebih dari 700.000 calon yang berlomba merebutkan kekuasaan di berbagai tingkatan (Fahmi, 2020).

Kondisi ini secara empiris mengurangi kemampuan pemilih untuk melakukan screening kualitatif terhadap kompetensi dan integritas masing-masing kandidat. Penelitian menunjukkan bahwa ketika pemilih dihadapkan pada terlalu banyak pilihan, mereka cenderung menggunakan heuristik sederhana untuk memutuskan, seperti mengikuti simbol parpol, atau bahkan abstain (Dedi, 2020). Lebih lanjut, narasi-narasi nasional, terutama kontestasi presidensial, mendominasi ruang publik dan media. Isu-isu lokal yang sebenarnya lebih dekat dengan kehidupan sehari-hari masyarakat, seperti infrastruktur jalan, air bersih, pendidikan lokal, dan pengelolaan sampah, menjadi terabaikan.

Fenomena ini menciptakan ketidaksesuaian antara logika pemilihan presiden (yang bersifat nasional dan mempertimbangkan visi jangka panjang) dengan logika pemilihan kepala daerah (yang bersifat lokal dan responsif terhadap kebutuhan spesifik wilayah).

Seharusnya, seorang pemilih yang memilih Presiden A karena programnya dalam mengatasi kemiskinan, akan memilih gubernur atau bupati yang juga memiliki track record baik dalam pengentasan kemiskinan lokal. Namun, dalam praktik, pemilih sering kali menggunakan kinerja presiden, bukan kinerja kepala daerah, sebagai dasar untuk memilih kepala daerah pada pemilu berikutnya.

## 2) Analisis Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2025: Restrukturisasi Konstitusional

Putusan MK Nomor 135/PUU-XXII/2025 merupakan respons konstitusional terhadap permohonan judicial review yang diajukan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) pada tahun 2022. Perludem menguji konstitusionalitas Pasal 167 ayat (3) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Pasal 3 ayat (1) UU No. 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur penyelenggaraan pemilu secara serentak (Prayatno, 2023).

Substansi Permohonan dan Amar Putusan Perludem meminta agar pemilu untuk tingkat nasional dipisahkan dan diberi jarak minimal 2 tahun dengan pemilu tingkat daerah. Argumentasi Perludem didasarkan pada pengamatan bahwa pemilu serentak menimbulkan beban berat bagi penyelenggara, partai politik, dan pemilih. Selain itu, Perludem juga mengangkat isu fundamental tentang hak konstitusional masyarakat untuk memilih secara bebas dan berdasarkan informasi yang cukup, serta hak atas pemerintahan yang dapat dipertanggungjawabkan (Supandri, 2023).

Mahkamah mengabulkan permohonan secara parsial dengan menetapkan bahwa pemilu nasional dan daerah harus dipisahkan dengan jeda waktu paling singkat 2 tahun dan paling lama 2 tahun 6 bulan sejak pelantikan pejabat terpilih pada tingkat nasional. Pengertian "pelantikan" di sini merujuk pada saat Presiden/Wakil Presiden, anggota DPR, dan anggota DPD dilantik, yang biasanya jatuh pada Oktober tahun pemilu. Amar putusan menyatakan bahwa Pasal 167 ayat (3) UU Pemilu bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang ke depan tidak dimaknai berisi "pemungutan suara dilaksanakan secara serentak untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden/Wakil Presiden, dan setelahnya dalam waktu paling singkat 2 (dua) tahun atau paling lama 2 (dua) tahun 6 (enam) bulan sejak pelantikan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah atau sejak pelantikan Presiden/Wakil Presiden dilaksanakan pemungutan suara secara serentak untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota, dan gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional".

Dengan demikian, Mahkamah mengubah pemaknaan ketentuan tersebut dari sistem pemilu "serentak tunggal" menjadi sistem pemilu "serentak bertahap" (*staggered concurrent elections*). Pemungutan suara nasional dan daerah tetap dilaksanakan secara serentak (dalam satu hari), namun ada jeda waktu yang signifikan antara fase pertama (pemilu nasional) dan fase kedua (pemilu daerah).

Pertimbangan Hukum Mahkamah Konstitusi mengemukakan beberapa pertimbangan mendasar dalam memutuskan pemisahan pemilu. Mahkamah memulai dengan menelisik makna "serentak" dalam UUD 1945. Secara harfiah, "serentak" berarti "dalam waktu yang sama". Namun, Mahkamah berpendapat bahwa UUD 1945 tidak melarang perbedaan jadwal antara pemilu nasional dan pemilu daerah, selama masing-masing dari perspektif prosedural, pemisahan pemilu diharapkan meningkatkan kualitas

proses demokrasi melalui peningkatan kualitas teknis penyelenggaraan. Dengan KPU yang dapat fokus pada satu fase pemilu pada suatu waktu, risiko kesalahan teknis dapat diminimalkan, sehingga integritas pemilu dapat terjaga lebih baik.

Namun, di sisi lain pemisahan pemilu juga berisiko meningkatkan kompleksitas administratif. DPR dan pemerintah harus melakukan amandemen UU Pemilu dan UU Pilkada untuk menyesuaikan masa jabatan dan jadwal pemilu. Perlu diatur mekanisme transisi, terutama bagaimana menangani kepala daerah yang masa jabatannya berakhir sebelum pemilu daerah yang baru diselenggarakan.

Selain itu, pemisahan pemilu juga akan meningkatkan biaya penyelenggaraan pemilu secara keseluruhan. Meskipun Mahkamah berargumentasi tentang efisiensi dalam dimensi lain dari perspektif finansial, menyelenggarakan dua pemilu terpisah tentu lebih mahal daripada satu pemilu serentak. Ini menimbulkan pertanyaan tentang alokasi anggaran negara dan prioritas kebijakan publik.

Dimensi Demokrasi Substantif, pemisahan pemilu diharapkan meningkatkan kualitas keputusan elektoral pemilih melalui penurunan information overload dan peningkatan waktu untuk refleksi. Dengan hanya menghadapi dua hingga tiga calon presiden dan ratusan calon legislatif pada fase pertama, beban kognitif pemilih akan berkurang signifikan, sehingga mereka dapat melakukan evaluasi yang lebih mendalam.

Demikian pula, pada fase kedua, pemilih dapat fokus pada isu-isu lokal tanpa terganggu oleh narasi-narasi nasional yang dominan. Ini membuka peluang bagi calon kepala daerah yang memiliki *track record* lokal yang baik untuk menang, meski partainya tidak termasuk dalam dua partai pemenang pemilu nasional.

Jeda 2-2,5 tahun antara pemilu nasional dan daerah juga memberikan kesempatan kepada pemilih untuk mengevaluasi dampak kebijakan nasional terhadap kehidupan lokal mereka secara konkret. Jika presiden berhasil menurunkan inflasi, maka pemilih akan merasakan dampak positif ini dalam kehidupan ekonomi lokal. Evaluasi empiris seperti ini dapat membimbing keputusan pemilih dalam memilih kepala daerah dengan kriteria yang lebih rasional. Namun, perlu dicatat bahwa peningkatan kualitas demokrasi substantif bukan jaminan, melainkan potensi yang harus dimaksimalkan melalui upaya pendidikan pemilih dan perbaikan kualitas media massa.

Dari perspektif institusional, pemisahan pemilu akan mengubah dinamika hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan jadwal pemilu yang berbeda, posisi tawar partai politik di tingkat pusat dan daerah akan menjadi lebih independen. Ini dapat mendorong sistem multi-partai yang lebih sehat, di mana partai-partai kecil di tingkat pusat memiliki kesempatan untuk memenangkan pemilihan kepala daerah melalui koalisi lokal yang relevan.

Di sisi lain, pemisahan pemilu juga dapat meningkatkan risiko fragmentasi politik dan kesulitan dalam membangun koalisi yang stabil. Jika presiden terpilih dari partai A, namun gubernur-gubernur sebagian besar berasal dari partai B atau C, maka akan terjadi "konflik kepentingan" yang dapat menghambat implementasi program-program nasional di level daerah (Indradjaja, 2022).

Lebih lanjut, pemisahan pemilu juga berimplikasi pada restrukturisasi masa jabatan pejabat. Dalam sistem saat ini, presiden dan gubernur memiliki masa jabatan lima tahun bersamaan. Dengan pemisahan pemilu, masa jabatan mereka akan tidak sinkron. Ini menciptakan kompleksitas baru, terutama dalam mekanisme pergantian gubernur yang dibutuhkan jika terjadi kekosongan atau pemberhentian presiden dalam tengah masa.

#### 4. Kesimpulan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2025 tentang pemisahan pemilu nasional dan daerah menandai transformasi penting dalam sejarah demokrasi Indonesia. Putusan ini membawa harapan untuk meningkatkan kualitas proses demokrasi melalui pengurangan beban penyelenggaraan, peningkatan kualitas keputusan pemilih, dan penguatan evaluasi kinerja pejabat terpilih.

Namun, sebagaimana dianalisis dalam penelitian ini, pemisahan pemilu juga membawa tantangan signifikan yang memerlukan antisipasi dan mitigasi yang matang. Deadlock konstitusional, kompleksitas transisi, peningkatan biaya, risiko penurunan partisipasi, dan komplikasi dalam koordinasi pemerintahan adalah beberapa tantangan yang harus diatasi.

Untuk memastikan bahwa putusan MK dapat diterjemahkan menjadi praktik pemilu yang lebih demokratis, diperlukan:

- 1) Amandemen Undang-Undang Komprehensif: DPR harus segera melakukan amandemen UU Pemilu dan UU Pilkada untuk menyesuaikan dengan putusan MK, dengan mempertimbangkan implikasi jangka panjang terhadap sistem ketatanegaraan.
- 2) Perencanaan Transisi Matang: Pemerintah harus membuat road map transisi yang detail tentang bagaimana pemisahan pemilu akan dilaksanakan, terutama dalam mengatasi keselarasan masa jabatan kepala daerah.
- 3) Efisiensi dan Inovasi: KPU harus mencari cara-cara inovatif untuk mengefisienkan penyelenggaraan pemilu, seperti melalui digitalisasi dan peningkatan transparansi, sehingga biaya tambahan dapat diminimalkan.
- 4) Pendidikan Pemilih: Komisi Pemilihan dan masyarakat sipil harus melakukan kampanye pendidikan pemilih yang kuat untuk memastikan bahwa pemilih memahami pentingnya partisipasi dalam kedua fase pemilu dan dapat membuat keputusan yang *informed*.
- 5) Mekanisme Koordinasi: Pemerintah pusat dan daerah harus membangun mekanisme koordinasi yang kuat untuk memastikan bahwa perbedaan jadwal pemilu tidak menciptakan misalignment dalam kebijakan dan pembangunan.

Dengan persiapan yang matang dan komitmen dari semua stakeholder, pemisahan pemilu dapat menjadi langkah maju menuju demokrasi Indonesia yang lebih berkualitas, di mana pemilih dapat membuat keputusan yang lebih rasional, pejabat terpilih dapat dievaluasi dengan lebih objektif, dan pemerintahan dapat lebih responsif terhadap kebutuhan lokal sekaligus menjaga keselarasan dengan visi nasional.

#### 5. Daftar Pustaka

- Ansori, L. (2017). Telaah Terhadap Presidential Threshold Dalam Pemilu Serentak 2019. *Jurnal Yuridis*, 4(1), 15-27.
- Arif, M. S. (2019). Reformulasi Model Penyuaaran Paska Pemilu Serentak 2019: Studi Evaluasi Sistem Proporsional Daftar Terbuka. *JWP (Jurnal Wacana Politik)* 4(2), 6.
- Dedi, A. (2020). Partisipasi politik pemilih disabilitas di Kabupaten Ciamis pada Pemilu Serentak tahun 2019. *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 6(1), 14-28.
- Defretes, D. A. (2023). Efektivitas Pemilihan Umum Serentak Tahun 2024. *JHP17: Jurnal Hasil Penelitian*, 8 (2), 49-58.
- Fahmi, K. A. (2020). Sistem keadilan pemilu dalam penanganan pelanggaran dan sengketa

- proses pemilu serentak 2019 di Sumatera Barat electoral justice system in handling. *Jurnal Konstitusi*, 17(1), 01-26.
- Indradjaja, N. A. (2022). Pemilihan Umum Serentak Dan Wacana Penundaan Pemilihan Umum Dalam Perspektif Azas Demokrasi Indonesia. *Wijaya Putra Law Review*, 1(2), 108-119.
- Nasution, A. I. (2023). Peningkatan peran Bawaslu Republik Indonesia dalam mengawasi kampanye hitam di media sosial pada pemilu serentak 2024. *Jurnal Civic Hukum*, 8(2).
- Prayatno, C. &. (2023). Pemilihan Umum Serentak Tahun 2024 Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Perkara: Jurnal Ilmu Hukum Dan Politik*, 1(4), 168-180.
- Pulungan, M. C. (2020). Strategi Komisi Pemilihan Umum Kota Bekasi Dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih Pada Pemilu Serentak Tahun 2019. *Politea: Jurnal Politik Islam*, 3(2), 251-272.
- Rundengan, S. (2022). *Problematika Pemilu Serentak 2024 dan Rekonstruksi Regulasi*. Jakarta: Buku Huku KPU, 6.
- Supandri, I. &. (2023). Implikasi Sistem Pemilihan Umum Serentak di Indonesia: Sebuah Tinjauan Literature Review. *NeoRespublica: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 5(1), 392-399.
- Suryana, Y. (2020). Pengaruh Pelaksanaan Pemilu Serentak Terhadap Budaya Politik. *Supremasi Hukum: Jurnal Penelitian Hukum*, 29(1), 13-28.