



## Sekretariat Bersama KODIFIKASI UNDANG-UNDANG PEMILU

### Policy Brief [04] Kodifikasi Undang-undang Pemilu Oleh Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu

## PEMILU NASIONAL DAN PEMILU DAERAH

### MASALAH

Sukses-tidaknya pemilu bisa dilihat dari sisi proses dan hasil. Proses pemilu dapat dikatakan sukses bila asas luber dan jurdil benar-benar terwujud dalam setiap pelaksanaan tahapan pemilu. Di sini semua peraturan perundang-undang dan prosedur pelaksanaan tahapan benar-benar terimplementasi dengan baik dan benar; setiap terjadi pelanggaran, pelaku mendapatkan sanksi sesuai ketentuan.

Sementara itu, hasil pemilu bisa dikatakan baik apabila orang-orang terpilih yang duduk di pemerintahan, legislatif maupun eksekutif, mampu menciptakan pemerintahan yang stabil dan efektif. Di sini, pemerintah bentukan pemilu tidak hanya dapat menjalankan program-program yang ditawarkan saat kampanye, tetapi juga mampu mengakomodasi tuntutan publik untuk direalisasikan ke dalam berbagai kebijakan.

Setiap undang-undang pemilu mengemban misi meningkatkan kualitas proses penyelenggaraan pemilu. Apakah misi tersebut tercapai? Jawabnya, tidak sepenuhnya; meski dari pemilu ke pemilu terjadi peningkatan kualitas. Hal ini ditandai oleh ketidakpuasan banyak pihak, baik yang dimuat media massa dan dilaporkan organisasi pemantau, maupun oleh banyaknya kasus gugatan hasil pemilu di MK.

Setiap undang-undang pemilu juga menjanjikan pemerintahan yang efektif. Apakah janji tersebut terpenuhi? Jawabnya, tidak. Bahwa ada anggota legislatif dan pejabat eksekutif hasil pemilu yang berhasil mengemban amanat rakyat, tidak bisa dipungkiri. Namun sebagian besar mereka tidak berintegritas sehingga banyak di antaranya terjerat kasus korupsi. Kasus-kasus korupsi itu merupakan buah dari politik transaksional antara anggota legislatif dan pejabat eksekutif di semua tingkatan. Dengan demikian pemerintah hasil pemilu tidak hanya tidak efektif, tetapi juga koruptif. Ini bukan sekadar masalah personal dan mental, tetapi juga pengaruh sistem dan format pemilu.

## FAKTOR PENYEBAB

Jadwal pemilu yang dimulai dari pemilu legislatif, disusul pemilu presiden, lalu diikuti pilkada yang berserakan waktunya, telah menimbulkan berbagai macam masalah dalam proses penyelenggaraan pemilu. Pertama, pemilih sulit bersikap rasional karena harus menghadapi calon yang sangat banyak dalam pemilu legislatif dan menghadapi pola koalisi yang tidak jelas dalam pemilu presiden dan pilkada. Kedua, calon dan kader partai politik harus menanggung biaya politik tinggi karena pemilu berkali-kali. Ketiga, partai politik terjebak konflik internal berkelanjutan akibat politik pencalonan dalam pemilu presiden dan pilkada yang terus menerus.

Keempat, penyelenggara menanggung beban tidak seimbang karena dalam pemilu legislatif harus mengadakan 800 juta lebih surat suara di 550 ribu TPS dan petugas TPS harus menghitung perolehan suara calon dan partai politik yang jumlahnya lebih dari 300 entitas, sementara dalam pemilu presiden dan pilkada beban pekerjaan tersebut berkurang drastis. Kelima, negara harus menanggung beban anggaran yang tinggi karena 65% biaya pemilu untuk membayar petugas, dan petugas dibayar berdasarkan event pemilu, bukan volume pekerjaan. Keenam, MK tersita waktu dan tenaganya untuk menyelesaikan kasus-kasus sengketa pilkada yang berdatangan setiap saat.

Jadwal pemilu yang dimulai dari pemilu legislatif, disusul pemilu presiden, lalu diikuti pilkada yang berserakan waktunya, juga menimbulkan berbagai macam masalah dalam pemerintahan hasil pemilu. Pertama, terbentuk pemerintahan terbelah (*divided government*) di mana pejabat eksekutif terpilih tidak mendapat dukungan mayoritas anggota legislatif karena pejabat eksekutif tidak berasal dari partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai mayoritas kursi legislatif. Hal ini tidak hanya terjadi pada pemerintahan tingkat nasional, tetapi juga provinsi dan kabupaten/kota. Kedua, terbentuk pemerintahan terputus (*unconnected government*), di mana pejabat eksekutif tingkat nasional berasal dari partai politik atau koalisi partai politik yang berbeda dengan pejabat eksekutif tingkat provinsi maupun kabupaten/kota.

Secara horisontal (hubungan eksekutif dan legislatif), dalam pemerintahan terbelah sangat sulit mengambil keputusan, karena semua rancangan kebijakan eksekutif tidak bisa segera disetujui oleh legislatif. Jika pun keputusan diambil, kebijakan tersebut sudah terdistorsi oleh berbagai transaksi politik. Sementara secara vertikal (hubungan eksekutif nasional, provinsi dan kabupaten/kota), pemerintahan terputus juga membuat pemerintahan secara keseluruhan tidak efektif, karena eksekutif nasional tidak mendapat dukungan eksekutif provinsi dan kabupaten/kota; sebaliknya, kebijakan eksekutif provinsi dan kabupaten/kota tidak mendapat sokongan dari eksekutif nasional. Akibatnya, untuk mendapatkan dana pemerintah pusat misalnya, pejabat pemerintah daerah yang harus melakukan transaksi politik dengan pejabat pemerintah nasional.

## KONSEP & SOLUSI

Sistem parlementer hanya mengenal pemilu legislatif untuk membentuk pemerintahan, sebab partai politik atau koalisi partai politik yang menguasai mayoritas kursi parlemen berhak membentuk eksekutif (perdana menteri dan kabinetnya). Sedangkan sistem

presidensial mengenal lebih banyak pemilu, karena anggota legislatif maupun pejabat eksekutif, sama-sama dipilih melalui pemilu. Jika sistem presidensial tersebut juga berlaku pada pemerintahan lokal, maka jumlah pemilu juga menjadi lebih banyak. Inilah yang terjadi di Indonesia.

Sistem presidensial yang mematok masa pemerintahan (*fixed term*) sesungguhnya bertujuan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, karena eksekutif tidak bisa dijatuhkan oleh legislatif setiap saat. Namun kajian Linz (1994) menunjukkan, sistem parlementer justru lebih stabil daripada sistem pemerintahan presidensial. Dalam hal ini terdapat tiga faktor penyebab: 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 akibat model *fixed term*.

Mainwairing (1999) menyatakan, sistem presidensial berpotensi memunculkan kemandekan pemerintahan karena perseteruan antara presiden dan parlemen akibat tiadanya partai politik besar pendukung presiden, sehingga parlemen menjadi penghalang efektivitas pemerintahan. Sistem pemilu proporsional menjadi sebab banyaknya partai politik di parlemen, sehingga Mainwairing menyimpulkan sistem pemilu proporsional tidak kompatibel dengan sistem presidensial. Namun pengalaman Amerika Serikat yang menggunakan sistem pemilu mayoritarian menunjukkan, bukan sistem pemilu dan sistem kepartaian yang menyebabkan pemerintahan mandek (*shutdown*), melainkan pemerintahan terbelah, di mana presiden tak mendapat dukungan parlemen.

Oleh karena itu Fiorina (1996) menegaskan, bahwa salah satu faktor penyebab terjadinya pemerintahan terbelah adalah perbedaan waktu penyelenggaraan pemilu parlemen dengan pemilu presiden, bukan sistem pemilu atau sistem kepartaian. Sebelumnya, Lijphart (1992) juga menyebutkan, bahwa pemilu serentak (*concurrent elections*) adalah solusi untuk mengatasi kelemahan sistem pemerintahan presidensial akibat pemerintahan terbelah. Yang dimaksud pemilu serentak adalah penyelenggaraan pemilu parlemen dan pemilu presiden secara bersama dalam satu hari H pemilihan.

Kajian Payne dkk (2002) menunjukkan, pemilu serentak tidak hanya berhasil menyederhanakan sistem kepartaian, tetapi juga cenderung dapat menghindari pemerintahan terbelah, karena dua faktor: pertama, keterpaksaan partai-partai politik melakukan koalisi sebelum pemilu; kedua, terjadinya *coattail effect*, di mana preferensi calon presiden mengarahkan pemilih pada partai politik yang mengusung calon presiden, sehingga jika Pasangan Calon No 1 menang, maka partai atau koalisi partai politik pendukungnya akan meraih kursi mayoritas parlemen. *Coattail effect* sendiri terjadi karena partai politik dan pemilih memiliki sikap yang sama dalam pemilu, yakni mendahulukan pejabat eksekutif baru anggota legislatif.

## DUA KALI PEMILU

Dengan demikian pemilu serentak, dalam arti pemilu legislatif dan pemilu eksekutif diselenggarakan dalam waktu bersamaan, merupakan solusi strategis untuk menghindari terbentuknya pemerintahan terbelah. Namun dalam konteks politik Indonesia masalahnya belum selesai, sebab pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota juga menggunakan sistem presidensial, di mana anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota maupun gubernur dan wakil gubernur serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota sama-sama dipilih melalui pemilu. Di sinilah penyelenggaraan pemilu serentak perlu dibagi dua: pertama, pemilu nasional untuk memilih anggota DPR, DPD, serta presiden dan wakil presiden; kedua, pemilu daerah untuk memilih anggota DPRD dan kepala daerah.

Penyelenggaraan pemilu nasional pada tahun pertama dan pemilu daerah pada tahun ketiga dalam siklus lima tahunan, juga dapat menghindari terbentuknya pemerintahan terputus. Mengapa? Pertama, koalisi pemilu nasional dalam mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden cenderung bertahan dalam pemilu daerah. Kedua, jika tidak terjadi skandal besar dalam pemerintahan nasional, maka *coattail effect* pemilu nasional akan terjadi kembali pada pemilu daerah. Dengan demikian, pemilu nasional dan pemilu daerah bisa mengarahkan pola koalisi yang jelas sehingga efektivitas pemerintahan nasional dan lokal lebih besar kemungkinan berhasilnya.

## MANAJEMEN PENYELENGGARAAN

Dari aspek manajemen, format pemilu nasional dan pemilu daerah, akan berpengaruh positif terhadap aktor-aktor pemilu. Pertama, pemilih terhindar dari kebingungan dalam memberikan suara, karena jumlah calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif berkurang. Pemilih juga tidak pusing lagi oleh pola koalisi semrawut, karena koalisi pemilu nasional cenderung bertahan dalam pemilu daerah. Pemilih bisa bersikap rasional sehingga mampu menghukum calon-calon yang kinerjanya buruk dengan cara tidak memilihnya kembali.

Pemisahan pemilu anggota DPR dalam pemilu nasional dan pemilu anggota DPRD dalam pemilu daerah, memudahkan KPU dalam mengelola pemilu karena pengadaan surat suara dan penghitungan suara, skalanya masih dalam rentang kontrol manajemen. Ini tentu dapat meminimalisasi kesalahan dan pelanggaran dalam pemungutan dan penghitungan suara. Bagi negara, pemilu nasional dan pemilu daerah dapat menghemat biaya secara signifikan karena dalam kurun lima tahun hanya terdapat dua kali pemilu.

Bagi partai politik dan calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif, pemilu nasional dan pemilu daerah akan memudahkan mereka mengelola kaderisasi dan pencalonan. Di satu pihak, partai politik bisa mengatur mana kader yang dimajukan dalam pemilu nasional dan mana yang dimajukan dalam pemilu daerah, di lain pihak kader-kader partai politik punya kesempatan lebih banyak untuk bertarung pemilu. Yang lebih penting lagi, partai politik akan terhindar dari konflik berkepanjangan akibat politik pencalonan, sementara calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif bisa merancang kampanye bersama sehingga dapat menekan biaya kampanye.

Akhirnya, format pemilu nasional dan pemilu daerah dapat mengatasi berbagai masalah krusial pemilu, baik dari sisi proses penyelenggaraan, maupun pemerintahan yang dihasilkannya. Oleh karena itu, RUU Pemilu yang disusun oleh Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-undang Pemilu, pada bagian awal mengatur secara jelas pembagian pemilu nasional dan pemilu daerah (Pasal 4 dan 5). Pentingnya pembagian pemilu nasional dan pemilu daerah ini dalam desain politik nasional, sehingga pengaturannya ditempatkan pada BAB II ASAS TUJUAN DAN PRINSIP PENYELENGGARAAN.

Selengkapnya secara teknis RUU ini mengatur secara rinci bagaimana kampanye (BAB XIII) serta pemungutan dan penghitungan suara (BAB XIV) dilaksanakan. Ini penting karena pemilu nasional dan pemilu daerah masing-masing merupakan pengalaman pertama dalam penyelenggaraan pemilu. Secara teknis, penyelenggaraan pemilu legislatif memang lebih rumit, namun penggabungan pemilu DPR dan DPD serta pemilu presiden dan wakil presiden di satu pihak, dan penggabungan pemilu DPRD dan kepala daerah di lain, pihak mengharuskan penataan yang berbeda, khususnya dalam tahapan kampanye dan pemungutan suara.