

Peluang dan Tantangan Pemisahan Pemilihan Umum Nasional dan Daerah dalam Perspektif Aktor

Rifky Febrihanuddin Azis¹, Tri Wiyatno²

^{1, 2} Komisi Pemilihan Umum Kabupaten Lampung Tengah, Lampung, Indonesia

Email: Rifky.azis@kpu.go.id

Keyword:

Election
Separation,
Opportunities and
Challenges,
Actor's
Perspective

ABSTRACT

The upcoming General Election will be held separately, namely the National Election and the Regional Election. This is done based on the Constitutional Court Decision Number 135/PUU-XXII/2025 which decided that the National Election (Presidential, DPD, DPR) and Regional Elections (Pilkada, DPRD) will be separated starting in 2029, with the aim of simplifying the implementation of elections, reducing high-cost politics for election participants, and preventing the practice of money politics involving voters, abuse of power, or supporting the avoidance of bureaucratic politicization, as well as streamlining the work scheme of the government and organizers. Separate elections will have an impact on the commitment to strengthening political parties in a permanent coalition to strengthen their power base in high state institutions, so that separate elections are expected to support the improvement of the governance system in Indonesia. This study applies a qualitative approach through a systematic literature review. The data for this study are secondary sources, namely information obtained from journals, books, and articles. Based on research, to realize general elections both national and regional, especially legislative and presidential elections, there are various opportunities and challenges from a political perspective involving political parties, the government, voters, and election organizers. Therefore, efforts are needed regarding how to design simultaneous elections from a political perspective, namely by reforming the representative system, the electoral system, the party system, and in implementing general elections both national and regional, the aim is to create an efficient government.



Kata Kunci:
Pemisahan
Pemilu, Peluang
dan Tantangan,
Perspektif Aktor

ABSTRAK

Pemilihan Umum mendatang akan diselenggarakan secara terpisah, yaitu Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah. Hal ini dilakukan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2025 yang memutuskan bahwa Pemilu Nasional (Presiden, DPD, DPR) dan Pemilu Daerah (Pilkada, DPRD) akan dipisahkan mulai tahun 2029, dengan tujuan untuk menyederhanakan penyelenggaraan pemilu, mengurangi politik biaya tinggi untuk peserta pemilu, serta menangkal praktik politik uang yang melibatkan pemilih, penyalahgunaan kekuasaan, atau mendukung penghindaran politisasi birokrasi, serta merampingkan skema kerja pemerintah dan penyelenggara. Pemilu yang terpisah akan berdampak pada komitmen penguatan partai politik dalam koalisi tetap untuk memperkuat basis kekuatan mereka di lembaga negara yang tinggi, sehingga dengan pemilu terpisah diharapkan dapat mendukung perbaikan sistem pemerintahan di Indonesia. Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif melalui kajian literatur yang sistematis. Data penelitian ini bersumber sekunder, yaitu informasi yang didapatkan dari jurnal, buku, dan artikel. Berdasarkan penelitian, untuk merealisasikan pemilihan umum baik nasional maupun daerah, khususnya pemilihan legislatif dan presiden, terdapat berbagai peluang dan tantangan dalam pandangan politik yang melibatkan parpol, pemerintah, pemilih, serta penyelenggara pemilu. Oleh karena itu, diperlukan usaha-usaha mengenai cara merancang pemilihan yang bersamaan dalam sudut pandang politik, yaitu dengan mereformasi sistem perwakilan, sistem pemilihan, sistem kepartian, dan dalam melaksanakan pemilihan umum baik nasional maupun daerah bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang efisien.

I. Pendahuluan

Pemilihan umum merupakan instrumen utama dalam sistem demokrasi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, pemilu telah mengalami berbagai dinamika dan perubahan desain, salah satunya melalui penerapan pemilu serentak pada tahun 2019 dan 2024 yang menggabungkan pemilihan nasional dan daerah dalam satu waktu. Namun, model tersebut menimbulkan berbagai persoalan, seperti kompleksitas teknis, beban kerja penyelenggara, serta menurunnya kualitas partisipasi pemilih dengan data yang menunjukkan adanya tren penurunan kualitas dan partisipasi pemilih, terutama pada Pilkada Serentak 2024 dibandingkan dengan Pemilu Nasional 2024 dan Pilkada sebelumnya (2019-2020), ditandai dengan tingginya angka golput dan apatisisme politik. Meskipun partisipasi Pilpres/Pileg 2024 cenderung stabil atau naik, Pilkada 2024 mengalami penurunan partisipasi secara nasional, bahkan di bawah 70% di banyak wilayah (dikutip dari tayangan konferensi pers Anggota KPU RI August Mellaz pada 03 Desember 2024 oleh Kompas TV). Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, desain sistem pemilu mengalami dinamika yang cukup signifikan, terutama pasca reformasi 1998.





Salah satu perubahan mendasar adalah penerapan sistem pemilu serentak yang mulai dilaksanakan pada tahun 2019 dan 2024, yang menggabungkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, serta DPRD dalam satu waktu. Model ini merupakan tindak lanjut dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menegaskan pentingnya pemilu serentak untuk memperkuat sistem presidensial. Namun demikian, implementasi pemilu serentak dalam praktiknya menimbulkan berbagai persoalan multidimensional. Dari sisi teknis administratif, kompleksitas penyelenggaraan pemilu serentak berdampak pada tingginya beban kerja penyelenggara, yang bahkan berujung pada banyaknya korban jiwa di kalangan petugas pemilu pada tahun 2019. Dari sisi politik, penggabungan berbagai jenis pemilihan dalam satu waktu cenderung menyebabkan terjadinya *coattail effect* di mana pemilih lebih terfokus pada pemilihan presiden dibandingkan pemilihan legislatif, sehingga mengurangi kualitas representasi politik di tingkat legislatif, khususnya daerah (Gai dan Tokan, 2020). Selain itu, pemilu serentak juga memunculkan persoalan dalam hal rasionalitas pilihan pemilih.

Kompleksitas surat suara yang tinggi dan banyaknya kandidat yang harus dipilih dalam waktu bersamaan berpotensi menurunkan kualitas keputusan politik masyarakat. Dalam perspektif perilaku pemilih, kondisi ini dapat mendorong terjadinya *voter fatigue* (kelelahan pemilih) yang berdampak pada meningkatnya angka golongan putih (golput) atau pilihan yang tidak rasional (Solihah, 2018). Dalam perkembangan terbaru, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2025 menghadirkan paradigma baru dalam sistem pemilu Indonesia. Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa pemilu nasional dan pemilu daerah harus dilaksanakan secara terpisah dengan rentang waktu tertentu, yang mulai diberlakukan pada siklus pemilu mendatang. Pemilu nasional meliputi pemilihan Presiden, DPR, dan DPD, sedangkan pemilu daerah mencakup DPRD serta kepala daerah. Pemisahan pemilu ini dapat dipahami sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas demokrasi melalui diferensiasi arena kompetisi politik. Pemisahan ini memungkinkan adanya fokus isu yang lebih spesifik dalam setiap pemilihan, sehingga diharapkan dapat meningkatkan kualitas deliberasi publik serta rasionalitas pilihan pemilih. Dalam perspektif demokrasi substantif, hal ini sejalan dengan upaya memperkuat akuntabilitas politik, baik di tingkat nasional maupun daerah.

Putusan ini menjadi tonggak penting dalam reformasi sistem kepemiluan di Indonesia. Dari perspektif aktor, pemisahan pemilu dipandang sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas demokrasi, memperkuat fokus isu dalam setiap pemilihan, serta mengurangi beban administratif dan teknis penyelenggaraan pemilu. Selain itu, pemisahan ini juga berpotensi meningkatkan kualitas partisipasi politik masyarakat karena pemilih dapat lebih fokus dalam menentukan pilihan pada masing-masing level pemerintahan. Namun demikian, kebijakan ini juga menimbulkan berbagai tantangan.





Salah satu persoalan utama adalah potensi ketidaksesuaian dengan prinsip periodisasi pemilu lima tahunan, khususnya terkait masa jabatan anggota legislatif daerah. Pemisahan waktu pemilu yang mencapai 2 hingga 2,5 tahun berpotensi menimbulkan kekosongan jabatan atau perpanjangan masa jabatan yang tidak konstitusional. Selain itu, dari sisi politik, pemisahan ini dapat memunculkan dinamika baru seperti meningkatnya biaya politik, fragmentasi isu politik, serta kemungkinan konflik kepentingan antar level pemerintahan.

Di sisi lain, putusan Mahkamah Konstitusi ini juga menuai perdebatan terkait peran lembaga yudikatif dalam membentuk norma hukum baru. Beberapa pihak menilai bahwa Mahkamah Konstitusi telah melampaui kewenangannya dengan menetapkan desain sistem pemilu yang seharusnya menjadi ranah pembentuk undang-undang. Hal ini menunjukkan bahwa pemisahan pemilu tidak hanya merupakan isu teknis, tetapi juga memiliki dimensi politik dan konstitusional yang kompleks. Dengan demikian, pemisahan pemilu nasional dan daerah sebagaimana diatur dalam putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menghadirkan peluang sekaligus tantangan dalam penguatan demokrasi di Indonesia. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji secara mendalam bagaimana implikasi politik dari kebijakan ini, baik dari sisi peluang dalam meningkatkan kualitas demokrasi maupun tantangan yang dapat menghambat efektivitas sistem politik. Berdasarkan uraian permasalahan tersebut, penelitian ini berfokus pada Peluang dan Tantangan Pemisahan Pemilihan Umum Nasional dan Daerah dalam Perspektif aktor.

II. Tinjauan Pustaka

A. Pemilihan Umum

Pemilihan umum (pemilu) merupakan sarana utama dalam sistem demokrasi untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Dalam konteks Indonesia, pemilu diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa pemilu adalah sarana untuk memilih anggota legislatif serta presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat. Demokrasi merupakan metode institusional di mana individu memperoleh kekuasaan melalui kompetisi dalam memperebutkan suara rakyat (Budiardjo, 2008). Teori ini menekankan pentingnya pemilu sebagai mekanisme kompetitif yang sah dalam sistem politik. Sementara itu konsep polyarchy yang menekankan dua dimensi utama demokrasi, yaitu partisipasi politik yang luas dan kompetisi yang terbuka (Budiardjo, 2008). Dengan demikian, pemilu harus dilaksanakan secara bebas, adil, dan transparan agar mencerminkan kehendak rakyat. Fungsi pemilu meliputi: (Sarana legitimasi kekuasaan, Mekanisme pergantian elit politik, Media pendidikan politik bagi masyarakat dan Wujud partisipasi politik rakyat). Namun demikian, kualitas pemilu sering dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti tingkat pendidikan politik masyarakat, sistem pemilu, serta integritas penyelenggara.





B. Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) merupakan bagian dari sistem demokrasi yang berfokus pada pemilihan pemimpin di tingkat daerah. Dasar hukum Pilkada di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada yang mengatur pemilihan gubernur, bupati, dan wali kota secara langsung. Demokrasi daerah sangat penting untuk memastikan bahwa kebijakan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah (Budiardjo, 2008). Pilkada memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih pemimpin yang memiliki kedekatan dengan permasalahan daerah. Selain itu, Pilkada juga merupakan bagian dari implementasi otonomi daerah. Dengan adanya Pilkada, pemerintah daerah memiliki legitimasi yang kuat dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan daerah. Namun, pelaksanaan Pilkada juga menghadapi berbagai tantangan, seperti (Politik uang, Konflik sosial antar pendukung dan Rendahnya kualitas partisipasi politik), kualitas demokrasi sangat dipengaruhi oleh desain institusi politik dan budaya politik masyarakat (Budiardjo, 2008). Oleh karena itu, keberhasilan Pilkada sangat bergantung pada sistem yang baik serta kesadaran politik masyarakat.

C. Perbandingan Sistem Pemilu

Sistem pemilihan umum merupakan instrumen paling krusial dalam menerjemahkan suara rakyat menjadi kursi perwakilan. Lijphart (2012) membedakan model demokrasi menjadi dua kutub utama: model mayoritarian (Westminster) dan model konsensus (proporsional). Sistem Pluralitas/Mayoritas (seperti *First Past The Post*) cenderung menghasilkan pemerintahan satu partai yang stabil namun kurang representatif terhadap kelompok minoritas. Sebaliknya, sistem Proporsional (PR) lebih inklusif dan memfasilitasi sistem multipartai, meskipun sering kali berujung pada pemerintahan koalisi yang lebih rentan terhadap kebuntuan politik (*deadlock*).

Dalam konteks desain elektoral bahwa tidak ada satu sistem pemilu pun yang sempurna untuk semua negara (Reynolds, 2008). Pilihan sistem pemilu memengaruhi sejauh mana politisi dapat dimintai pertanggungjawaban secara individu dan bagaimana partai politik mengembangkan basis massanya. Sistem pemilu memiliki efek manipulatif yang kuat terhadap pembentukan sistem kepartaian, yang secara langsung berdampak pada stabilitas politik suatu negara (Sartori, 1994).

D. Desain Kelembagaan Politik

Desain kelembagaan politik mencakup pengaturan bentuk pemerintahan, baik itu presidensial, parlementer, maupun sistem campuran (semipresidensial). Perdebatan klasik mengenai desain ini mengkritik sistem presidensial karena memiliki "bahaya bawaan" (*perils of presidentialism*). Legitimasi ganda (eksekutif dan legislatif yang sama-sama dipilih langsung) serta masa jabatan yang kaku dapat memicu krisis konstitusional yang membahayakan demokrasi yang baru tumbuh (Linz, 1990). Di





pendapat lain bantahan pandangan tersebut dengan menyatakan bahwa kegagalan presidensialisme sering kali disebabkan oleh kombinasi yang buruk antara presidensialisme dan sistem kepartaian yang terfragmentasi parah. Desain kelembagaan juga tidak terbatas pada eksekutif-legislatif (Sartori, 1994). Melalui Teori Pemain Veto (Veto Players Theory) menjelaskan bahwa stabilitas kebijakan suatu negara tidak ditentukan semata oleh bentuk pemerintahannya, melainkan oleh jumlah aktor (institusional dan partisan) yang persetujuannya mutlak diperlukan untuk mengubah status quo (Tsebelis, 2002).

E. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Sebagai bagian dari desain kelembagaan arsitektur negara, desentralisasi berfungsi untuk mendistribusikan kekuasaan dari pusat ke daerah. Pembagian desentralisasi ke dalam tiga dimensi utama: administratif, fiskal, dan politik (Treisman, 2007). Secara teoritis, otonomi daerah diharapkan dapat mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, meningkatkan akuntabilitas pemerintah lokal, dan memberikan ruang bagi partisipasi politik di tingkat akar rumput (Rondinelli, 1981). Namun, literatur kritis menunjukkan bahwa desentralisasi tidak selalu berbanding lurus dengan kualitas demokrasi lokal. Dalam konteks negara pasca-otoritarian seperti Indonesia adanya fenomena pembajakan demokrasi lokal (*local elite capture*) (Hadiz, 2010). Desentralisasi tanpa diiringi oleh penguatan masyarakat sipil dan penegakan hukum yang kuat justru menjadi arena bagi elite predatori lokal untuk merebut sumber daya negara, sehingga memunculkan oligarki di tingkat daerah.

F. Konsolidasi Demokrasi

Seluruh elemen sistem pemilu, desain institusi, dan desentralisasi pada akhirnya bermuara pada tujuan konsolidasi demokrasi. Konsolidasi demokrasi sebagai kondisi di mana demokrasi telah menjadi "satu-satunya permainan di kota ini" (*the only game in town*). Hal ini tercapai secara perilaku (tidak ada kelompok yang mencoba menggulingkan rezim), sikap (dukungan mayoritas terhadap prosedur demokrasi), dan konstitusional aktor politik tunduk pada resolusi konflik secara legal (Linz dan Stepan, 1996). Konsolidasi demokrasi memerlukan lebih dari sekadar perbaikan desain institusi kenegaraan; ia menuntut pelemagaan partai politik yang kuat, kontrol sipil atas militer, dan tumbuhnya *civil society* yang independen (Diamond, 1999). Jika institusi politik yang didesain, termasuk sistem pemilu dan format otonomi daerah, gagal menghadirkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), masyarakat dapat mengalami kekecewaan terhadap demokrasi yang memicu kemunduran (*democratic backsliding*).





III. Metode Penelitian

Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif yang menggunakan jenis penelitian studi pustaka. Penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif menekankan analisis proses berpikir secara induktif yang berkaitan dengan dinamika interaksi antar fenomena yang diamati serta selalu mengandalkan logika ilmiah. Penelitian kualitatif tidak berarti mengabaikan dukungan data kuantitatif, melainkan lebih menekankan pada kedalaman analisis yang dilakukan oleh peneliti dalam menjawab isu yang ada (Gunawan, 2022). Tipe penelitian ini adalah tinjauan pustaka atau systematic literature review. Tinjauan literatur sistematis adalah pendekatan review literatur yang mengidentifikasi, mengevaluasi, dan menginterpretasikan semua hasil penelitian pada suatu topik, untuk menjawab pertanyaan penelitian (research question) yang sudah ditentukan sebelumnya (Kitchenham & Charters, 2007).

Langkah pertama dalam penelitian kepustakaan sistematis adalah pertanyaan penelitian yang merupakan bagian fundamental dalam pelaksanaan studi kepustakaan sistematis. Pertanyaan penelitian digunakan untuk mengarahkan proses penelusuran dan pengambilan literatur. Langkah berikutnya ialah conducting yang merupakan tahap pelaksanaan studi kepustakaan sistematis, di mana seharusnya sesuai dengan protokol studi kepustakaan sistematis yang telah ditetapkan, dimulai dari penentuan kata kunci pencarian literatur. Langkah selanjutnya adalah pelaporan yang merupakan tahap penulisan hasil kajian pustaka sistematis dalam bentuk tulisan. Hal ini bertujuan untuk memahami peluang dan tantangan pemilu serta pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara terpisah dalam perspektif aktor dapat terdiri dari analisis deskripsi (Sugiyono, 2017). Sumber data penelitian studi pustaka menunjukkan bahwa artikel penelitian ini mengevaluasi berbagai dokumen sekunder seperti buku, artikel, dan jurnal. Analisis data dilakukan dengan metode triangulasi teori, di mana data diperoleh dari berbagai sumber dan selanjutnya diproses serta dianalisis untuk memperoleh validitas data yang mencerminkan kondisi nyata atau keadaan sebenarnya. Oleh karena itu, data yang disajikan akan bersifat akuntabel dan ilmiah.

IV. Hasil dan Diskusi

A. Analisis Keseimbangan antara Peluang dan Tantangan Pemisahan Pemilu

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2025 (yang secara substansi melanjutkan putusan tahun 2024 dengan perkara serupa) telah membawa perubahan fundamental dalam sistem kepemiluan di Indonesia, khususnya terkait desain keserentakan pemilu. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menetapkan bahwa pemilu ke depan tidak lagi dilaksanakan secara serentak lima kotak sebagaimana pada Pemilu 2019 dan 2024, melainkan dipisahkan menjadi dua rezim utama, yaitu Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah.





Pemilu Nasional mencakup pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, serta DPD, sedangkan Pemilu Daerah mencakup pemilihan DPRD provinsi/kabupaten/kota serta kepala daerah (gubernur, bupati, dan wali kota). Pemisahan ini dilakukan dengan rentang waktu antara dua hingga dua setengah tahun setelah pelantikan hasil Pemilu Nasional. Transformasi ini menandai pergeseran paradigma dari efisiensi administratif menuju peningkatan kualitas demokrasi substantif. Jika sebelumnya sistem pemilu serentak dianggap mampu menekan biaya dan menyederhanakan proses, maka praktik di lapangan justru menunjukkan kompleksitas tinggi, beban kerja penyelenggara yang berat, serta rendahnya kualitas partisipasi pemilih akibat banyaknya pilihan dalam satu waktu.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat keseimbangan yang relatif proporsional antara peluang dan tantangan yang muncul akibat pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah. Namun, keseimbangan tersebut tidak bersifat simetris karena manfaat yang diperoleh lebih banyak berada pada aspek kualitas demokrasi, sedangkan tantangan yang muncul lebih dominan pada aspek teknis, kelembagaan, dan anggaran. Dari sisi peluang, pemisahan pemilu berpotensi meningkatkan kualitas pilihan politik pemilih karena masyarakat dapat lebih fokus membedakan isu nasional dan isu lokal. Selain itu, partai politik memperoleh ruang yang lebih luas untuk melakukan kaderisasi dan rekrutmen politik secara bertahap, sementara penyelenggara pemilu dapat mendistribusikan beban kerja secara lebih proporsional.

Sebaliknya, tantangan yang muncul meliputi peningkatan biaya penyelenggaraan, kebutuhan revisi regulasi yang kompleks, potensi ketidaksinkronan masa jabatan pejabat publik, meningkatnya biaya politik partai, serta kemungkinan munculnya voter fatigue akibat frekuensi pemilu yang lebih sering. Dengan demikian, pemisahan pemilu dapat dipahami sebagai bentuk *trade-off* antara efisiensi administratif dan kualitas demokrasi. Jika sebelumnya sistem pemilu serentak menitikberatkan pada efisiensi penyelenggaraan, maka model pemilu terpisah lebih berorientasi pada peningkatan kualitas representasi, akuntabilitas, dan rasionalitas pemilih. Secara konseptual, peluang yang diperoleh cenderung bersifat jangka panjang (*long-term democratic gains*), sedangkan tantangan yang dihadapi sebagian besar merupakan biaya transisi (*transition costs*) yang dapat diminimalkan melalui reformasi regulasi dan penguatan kapasitas kelembagaan.

B. Rasionalitas Konstitusional Pemisahan Pemilu

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menilai bahwa model pemilu serentak lima kotak tidak sepenuhnya memenuhi prinsip kedaulatan rakyat secara optimal. Hal ini karena pemilih dihadapkan pada kompleksitas pilihan yang tinggi dalam satu waktu, sehingga berpotensi menurunkan kualitas rasionalitas dalam memilih.





Secara konstitusional, pemisahan pemilu ini berakar pada interpretasi terhadap Pasal 22E UUD 1945 yang menegaskan bahwa pemilu harus dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dalam konteks ini, kualitas pemilu tidak hanya diukur dari penyelenggaraan yang efisien, tetapi juga dari sejauh mana pemilih mampu membuat pilihan secara sadar dan informasional. Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga mempertimbangkan tiga aktor utama dalam sistem pemilu, yaitu pemilih, partai politik, dan penyelenggara pemilu. Dalam praktik pemilu serentak sebelumnya, ketiga aktor ini menghadapi tekanan yang signifikan, baik dari sisi teknis maupun substantif. Dengan demikian, pemisahan pemilu merupakan bentuk rekayasa konstitusional untuk menyeimbangkan antara efisiensi dan kualitas demokrasi.

C. Implikasi terhadap Kualitas Demokrasi

Pemisahan pemilu nasional dan daerah memiliki implikasi signifikan terhadap kualitas demokrasi di Indonesia. Pertama, dari sisi pemilih, kebijakan ini diharapkan dapat meningkatkan fokus terhadap isu-isu politik yang relevan. Dalam Pemilu Nasional, pemilih dapat lebih berkonsentrasi pada isu kebijakan makro dan kepemimpinan nasional, sementara dalam Pemilu Daerah, perhatian dapat diarahkan pada isu lokal yang lebih kontekstual. Kedua, dari sisi partai politik, pemisahan ini memberikan ruang yang lebih luas untuk melakukan kaderisasi dan rekrutmen politik secara lebih terencana. Dalam sistem sebelumnya, partai politik cenderung mengalami tekanan tinggi dalam menyiapkan kandidat secara simultan untuk berbagai level jabatan, yang berpotensi menurunkan kualitas kandidat. Ketiga, dari sisi penyelenggara pemilu, pemisahan ini berpotensi mengurangi beban kerja yang selama ini sangat berat. Pengalaman Pemilu 2019 menunjukkan tingginya tingkat kelelahan bahkan korban jiwa di kalangan petugas pemilu, yang menjadi salah satu alasan penting untuk mengevaluasi sistem keserentakan. Namun demikian, peningkatan kualitas demokrasi ini sangat bergantung pada kesiapan institusi dan regulasi pendukung. Tanpa reformasi yang komprehensif, pemisahan pemilu justru berpotensi menciptakan fragmentasi politik yang lebih kompleks.

D. Dampak terhadap Sistem Kepartaian dan Konsolidasi Politik

Pemisahan pemilu juga berdampak pada dinamika sistem kepartaian di Indonesia. Dalam sistem pemilu serentak, partai politik cenderung mengandalkan efek ekor jas (coattail effect), di mana popularitas calon presiden dapat mempengaruhi perolehan suara partai di tingkat legislatif. Dengan dipisahkannya pemilu nasional dan daerah, efek ini berpotensi melemah. Partai politik harus membangun basis dukungan yang lebih kuat secara mandiri di tingkat lokal. Hal ini dapat mendorong penguatan institusionalisasi partai politik, tetapi juga berpotensi meningkatkan fragmentasi jika tidak diimbangi dengan sistem kepartaian yang stabil.





Selain itu, pemisahan ini juga membuka ruang bagi munculnya isu-isu lokal yang lebih dominan dalam pemilu daerah. Hal ini dapat memperkuat desentralisasi politik, tetapi juga berpotensi menimbulkan politik identitas yang lebih tajam di tingkat lokal.

E. Tantangan Implementasi Kebijakan Pemisahan Pemilu

Meskipun memiliki berbagai kelebihan, kebijakan pemisahan pemilu juga menghadapi sejumlah tantangan serius. Pertama, dari sisi regulasi, diperlukan penyesuaian terhadap berbagai undang-undang terkait pemilu dan pilkada. Hal ini mencakup penataan ulang jadwal pemilu, masa jabatan pejabat publik, serta mekanisme transisi antara dua rezim pemilu. Kedua, dari sisi anggaran, pemisahan pemilu berpotensi meningkatkan biaya penyelenggaraan karena pelaksanaan dilakukan dalam dua periode berbeda. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah dalam menjaga efisiensi anggaran tanpa mengorbankan kualitas demokrasi. Ketiga, dari sisi politik, terdapat potensi terjadinya ketegangan antara pemerintah pusat dan daerah akibat perbedaan waktu pemilihan. Dalam beberapa kasus, hal ini dapat mempengaruhi stabilitas politik dan koordinasi kebijakan. Keempat, dari sisi teknis, penyelenggara pemilu seperti KPU dan Bawaslu harus melakukan penyesuaian besar dalam hal perencanaan, logistik, serta manajemen sumber daya manusia.

F. Analisis Trade-Off: Efisiensi vs Kualitas Demokrasi

Putusan Mahkamah Konstitusi ini pada dasarnya mencerminkan adanya trade-off antara efisiensi administratif dan kualitas demokrasi. Sistem pemilu serentak menawarkan efisiensi dari segi biaya dan waktu, tetapi mengorbankan kualitas partisipasi dan pemahaman pemilih. Sebaliknya, sistem pemilu terpisah memberikan peluang untuk meningkatkan kualitas demokrasi, tetapi dengan konsekuensi meningkatnya biaya dan kompleksitas penyelenggaraan. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi kebijakan ini sangat bergantung pada kemampuan negara dalam mengelola trade-off tersebut secara efektif. Dalam perspektif teori demokrasi, kebijakan ini dapat dilihat sebagai upaya untuk memperkuat demokrasi deliberatif, di mana pemilih diberikan ruang yang lebih luas untuk mempertimbangkan pilihan politiknya secara rasional.

G. Prospek Pemilu Indonesia ke Depan

Ke depan, pemisahan pemilu nasional dan daerah berpotensi menjadi model baru dalam sistem kepemiluan Indonesia yang lebih adaptif terhadap kompleksitas demokrasi modern. Namun, keberhasilan model ini sangat bergantung pada beberapa faktor kunci, yaitu:

1. Reformasi regulasi yang komprehensif





2. Penguatan kapasitas lembaga penyelenggara pemilu
3. Peningkatan literasi politik masyarakat
4. Konsolidasi sistem kepartaian
5. Komitmen pemerintah dalam menjaga integritas demokrasi

Jika faktor-faktor tersebut dapat dipenuhi, maka pemisahan pemilu tidak hanya akan meningkatkan kualitas demokrasi, tetapi juga memperkuat legitimasi pemerintahan baik di tingkat nasional maupun daerah.

H. Perspektif Perbandingan Internasional (*Comparative Electoral Design*)

Untuk memahami secara lebih komprehensif implikasi pemisahan pemilu di Indonesia, penting untuk melihat praktik serupa di berbagai negara demokrasi. Secara umum, terdapat dua model utama dalam desain pemilu, yaitu model pemilu serentak (*concurrent elections*) dan pemilu terpisah (*staggered elections*). Negara seperti Amerika Serikat menerapkan sistem pemilu yang tidak sepenuhnya serentak, di mana pemilihan presiden, anggota kongres, dan kepala daerah berlangsung dalam siklus yang berbeda. Sistem ini memungkinkan pemilih untuk memberikan evaluasi berkala terhadap kinerja pemerintah (*midterm evaluation*), sehingga menciptakan mekanisme *checks and balances* yang lebih dinamis.

Sementara itu, negara seperti Brasil pernah menerapkan pemilu serentak untuk berbagai level jabatan, tetapi tetap memberikan jeda waktu tertentu dalam tahapan kampanye dan penghitungan suara guna mengurangi kompleksitas. Di sisi lain, India sebagai negara dengan demokrasi terbesar di dunia justru tidak menyelenggarakan pemilu secara serentak untuk seluruh wilayah, melainkan bertahap berdasarkan kesiapan wilayah masing-masing. Dari perspektif tersebut, kebijakan pemisahan pemilu di Indonesia dapat dipandang sebagai bentuk hybrid model yang mencoba menggabungkan efisiensi sistem serentak dengan kedalaman partisipasi sistem terpisah. Model ini berpotensi menjadi inovasi kelembagaan yang khas Indonesia, terutama dalam konteks negara dengan tingkat heterogenitas sosial dan geografis yang tinggi. Namun demikian, keberhasilan model ini tetap bergantung pada konsistensi implementasi dan stabilitas sistem politik. Tanpa dukungan sistem kepartaian yang kuat dan regulasi yang jelas, pemisahan pemilu justru dapat menciptakan ketidakpastian politik yang berkepanjangan.

I. Dampak terhadap Perilaku Pemilih dan Literasi Politik

Pemisahan pemilu nasional dan daerah juga memiliki implikasi signifikan terhadap perilaku pemilih (*voter behavior*). Dalam konteks pemilu serentak, pemilih cenderung menggunakan pendekatan heuristik atau jalan pintas dalam menentukan pilihan, seperti memilih berdasarkan popularitas kandidat atau afiliasi partai tanpa





mempertimbangkan program secara mendalam. Dengan adanya pemisahan pemilu, pemilih memiliki waktu yang lebih panjang untuk mengakses informasi, mengevaluasi kandidat, dan memahami isu-isu yang relevan pada setiap level pemilihan. Hal ini berpotensi meningkatkan kualitas keputusan politik yang diambil oleh pemilih.

Selain itu, pemisahan ini juga membuka ruang bagi peningkatan literasi politik masyarakat. Pemerintah, lembaga penyelenggara pemilu, serta organisasi masyarakat sipil memiliki kesempatan lebih luas untuk melakukan pendidikan pemilih secara berkelanjutan, tidak hanya menjelang pemilu, tetapi juga di antara periode pemilu nasional dan daerah. Namun demikian, terdapat risiko kejenuhan politik (*political fatigue*) akibat frekuensi pemilu yang lebih sering. Jika tidak diimbangi dengan strategi komunikasi politik yang efektif, masyarakat justru dapat mengalami penurunan partisipasi karena merasa jenuh dengan proses politik yang berulang. Dalam konteks ini, penting bagi penyelenggara pemilu untuk merancang strategi sosialisasi yang inovatif, termasuk pemanfaatan teknologi digital dan media sosial, guna menjaga keterlibatan publik secara berkelanjutan.

Secara komparatif, hasil penelitian ini lebih dekat dengan praktik demokrasi federal seperti Amerika Serikat, India, dan Jerman yang memisahkan arena kompetisi politik nasional dan lokal. Berbeda dengan pendekatan pemilu serentak yang menekankan efisiensi, negara-negara tersebut lebih mengutamakan diferensiasi isu politik, akuntabilitas berjenjang, dan penguatan demokrasi lokal. Dengan demikian, pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah di Indonesia dapat dipandang sebagai upaya menuju konsolidasi demokrasi yang lebih matang, sepanjang didukung oleh reformasi regulasi, penguatan partai politik, peningkatan literasi politik masyarakat, dan kapasitas penyelenggara pemilu. Temuan ini memperlihatkan bahwa peluang yang ditawarkan pemisahan pemilu dalam jangka panjang cenderung lebih besar dibandingkan tantangannya, meskipun biaya transisi kelembagaan pada tahap awal tidak dapat dihindari. Secara singkatnya ada beberapa peluang dan tantangan dengan dilaksanakannya pemilu terpisah antara Nasional dengan Daerah, baik bagi pemilih, partai politik, pemerintah, dan bagi penyelenggara pemilu yang disederhanakan oleh penulis dalam bentuk tabel di bawah ini:





Aktor	Peluang	Tantangan
Pemilih (Masyarakat)	• Meningkatkan kualitas pilihan politik karena fokus pada isu nasional dan daerah secara terpisah. • Mengurangi kebingungan akibat banyaknya surat suara. • Meningkatkan partisipasi politik yang lebih rasional dan informasional. • Memperkuat kesadaran terhadap isu daerah.	• Risiko <i>voter fatigue</i> akibat frekuensi pemilu yang lebih sering. • Potensi penurunan partisipasi pada pemilu daerah. • Paparan disinformasi yang lebih sering. • Biaya waktu dan partisipasi yang meningkat.
Pemerintah	• Meningkatkan stabilitas politik nasional. • Memungkinkan perencanaan kebijakan yang lebih terarah. • Memperkuat otonomi dan legitimasi pemerintah daerah. • Memudahkan evaluasi kinerja pemerintah secara terpisah.	• Peningkatan beban anggaran negara. • Ketidaksinkronan masa jabatan pejabat public • Potensi instabilitas politik berkepanjangan. • Kebutuhan revisi regulasi yang kompleks.
Partai Politik	• Strategi politik lebih fleksibel antara nasional dan daerah. • Penguatan kaderisasi di tingkat daerah. • Kampanye lebih fokus dan efektif. • Peningkatan elektabilitas berbasis isu.	• Biaya politik meningkat signifikan. • Konflik internal partai berpotensi meningkat. • Fragmentasi basis pemilih. • Ketergantungan pada figur daerah yang kuat.
Penyelenggara Pemilu	• Beban teknis lebih terdistribusi. • Meningkatkan profesionalitas dan akurasi penyelenggaraan. • Manajemen logistik lebih efisien. • Pengawasan lebih optimal.	• Frekuensi kerja meningkat. • Kebutuhan SDM dan anggaran lebih besar. • Koordinasi antar lembaga lebih kompleks. • Risiko kelelahan aparaturnya pemilu.

Source: Peluang dan Tantangan Pemilu Terpisah, diolah peneliti (2026).

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2025 merupakan tonggak penting dalam reformasi sistem pemilu di Indonesia. Pemisahan antara Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah mencerminkan upaya untuk meningkatkan kualitas demokrasi melalui penyederhanaan pilihan pemilih, penguatan peran partai politik, serta pengurangan beban penyelenggara pemilu.





Namun demikian, kebijakan ini juga menghadirkan berbagai tantangan, baik dari sisi regulasi, anggaran, maupun dinamika politik. Oleh karena itu, implementasi kebijakan ini memerlukan pendekatan yang komprehensif dan kolaboratif antara seluruh pemangku kepentingan. Dengan demikian, pemisahan pemilu bukan sekadar perubahan teknis, tetapi merupakan transformasi struktural dalam sistem demokrasi Indonesia yang menuntut kesiapan institusional dan kesadaran politik yang lebih matang dari seluruh elemen bangsa.

Analisis ini menunjukkan bahwa pemisahan Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah bukan hanya persoalan teknis penyelenggaraan, tetapi juga menyangkut desain besar demokrasi Indonesia ke depan. Kebijakan ini membuka peluang untuk meningkatkan kualitas demokrasi, memperkuat akuntabilitas, dan mendorong partisipasi politik yang lebih substansial. Namun, di sisi lain, kebijakan ini juga menghadirkan tantangan kompleks yang memerlukan kesiapan institusional, stabilitas politik, serta kedewasaan demokrasi masyarakat. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi kebijakan ini sangat bergantung pada sinergi antara regulasi, kelembagaan, dan partisipasi publik. Dengan demikian, pemisahan pemilu dapat dipahami sebagai langkah strategis menuju konsolidasi demokrasi yang lebih matang, tetapi tetap membutuhkan evaluasi berkelanjutan untuk memastikan bahwa tujuan normatifnya benar-benar tercapai dalam praktik.

V. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis mengenai pemisahan pemilihan umum nasional dan daerah sebagaimana diatur dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2025, dapat disimpulkan bahwa kebijakan tersebut merupakan bentuk rekayasa institusional dalam rangka meningkatkan kualitas demokrasi di Indonesia. Pemisahan pemilu tidak hanya berdampak pada aspek teknis penyelenggaraan, tetapi juga membawa implikasi politik, hukum, dan kelembagaan yang luas. Dari perspektif aktor, pemisahan pemilu menghadirkan sejumlah peluang strategis. Pertama, kebijakan ini berpotensi meningkatkan kualitas partisipasi politik masyarakat, karena pemilih dapat lebih fokus dalam menentukan pilihan antara kepentingan nasional dan daerah. Kedua, pemisahan pemilu mendorong penguatan demokrasi daerah dengan memberikan ruang yang lebih besar bagi isu-isu daerah untuk berkembang secara mandiri. Ketiga, bagi partai politik, pemisahan ini membuka peluang untuk memperkuat kaderisasi dan strategi politik yang lebih adaptif. Keempat, dari sisi penyelenggara, pemisahan pemilu dapat meningkatkan efektivitas dan profesionalitas dalam pelaksanaan tahapan pemilu.





Namun demikian, di balik berbagai peluang tersebut, terdapat tantangan yang signifikan. Pemisahan pemilu berpotensi meningkatkan beban anggaran negara serta memperbesar biaya politik bagi peserta pemilu. Selain itu, terdapat risiko kelelahan pemilih (voter fatigue) akibat frekuensi pemilu yang lebih sering, yang dapat berdampak pada penurunan partisipasi politik. Dari sisi kelembagaan, tantangan utama terletak pada sinkronisasi masa jabatan pejabat publik serta kebutuhan penyesuaian regulasi yang kompleks. Tidak kalah penting, pemisahan pemilu juga berpotensi memperpanjang dinamika dan polarisasi politik di masyarakat. Secara keseluruhan, keberhasilan implementasi pemisahan pemilu nasional dan daerah sangat bergantung pada kesiapan sistem politik dan kelembagaan di Indonesia. Diperlukan perumusan regulasi yang komprehensif, penguatan kapasitas penyelenggara pemilu, serta peningkatan literasi politik masyarakat agar tujuan utama dari kebijakan ini, yaitu peningkatan kualitas demokrasi, dapat tercapai secara optimal. Dengan demikian, pemisahan pemilu sebagaimana ditetapkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XXII/2025 bukan hanya merupakan perubahan teknis dalam sistem pemilu, melainkan bagian dari proses konsolidasi demokrasi yang memerlukan pengelolaan yang cermat, inklusif, dan berkelanjutan.

VI. Daftar Pustaka

- Budiardjo, M. (2008). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia.
- Diamond, L. (1999). *Developing democracy: Toward consolidation*. Johns Hopkins University Press.
- Gai, A., & Tokan, F. B. (2020). Analisa dampak penyelenggaraan pemilu serentak dalam meningkatkan kualitas demokrasi di Indonesia: studi kasus penyelenggaraan pemilu di kota kupang-provinsi nusa tenggara timur tahun 2019. *Warta Governare: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1(1), 109-128.
- Hadiz, V. R. (2010). *Localising power in post-authoritarian Indonesia: A Southeast Asia perspective*. Stanford University Press.
- Hanan, D. (2016). Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu dan Sistem Kepartaian. *Jurnal Universitas Paramadina*, 13, 1451-1475.
- Haris, S., Surbakti, R., Bhakti, I. N., Isra, S., Ambardi, K., Harjanto, N., Nurhasim, M. (2014). *Pemilu Nasional Serentak 2019*.
- Hayat, H. (2014). Korelasi Pemilu Serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial. *Jurnal Konstitusi*, 11(3), 468-491. Diakses dari ejournal.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php/jk/article/view/36/0
- Horowitz, D. L. (1990). Comparing democratic systems. *Journal of Democracy*, 1(4), 73-79. <https://doi.org/10.1353/jod.1990.0055>
- Kitchenham, B., & Charters, S. (2007). *Guidelines for performing systematic literature reviews in software engineering*.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries* (2nd ed.). Yale University Press.





- Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51–69. <https://doi.org/10.1353/jod.1990.0011>
- Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe. Johns Hopkins University Press.
- Madariaga, G. A., & Ozen, H. E. (2015). Looking for two-sided coattail effects: Integrated parties and multilevel elections in the U.S. *Electoral Studies*, 40, 66–75. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.06.006>.
- Prasetyoningsih, N. (2014). Dampak Pemilihan Umum Serentak bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia. *Jurnal Media Hukum*, 21(2), 241–263. Diakses dari <http://journal.umy.ac.id/index.php/jmh/article/download/1190/1251>
- Purnamasari, D. (2017). Tren Tingkat Partisipasi Pemilu dan Pilkada di Jakarta - Tirto.ID. Diakses pada 04 Maret 2026, dari <https://tirto.id/tren-tingkat-partisipasi-pemilu-dan-pilkada-di-jakarta-ciDB>.
- Putusan Mahkamah Konstitusi, R. I. (2025). Nomor 135/PUU-XXII/2025 (diucapkan 26 Juni 2025) memisahkan pemilu nasional (Presiden, DPR, DPD) dan pemilu daerah/daerah (Pilkada, DPRD) mulai 2029.
- Reynolds, A., Reilly, B., & Ellis, A. (2008). Electoral System Design: The New International IDEA Handbook. Stockholm: Idea International.
- Rondinelli, D. A. (1981). Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences*, 47(2), 133–145. <https://doi.org/10.1177/002085238104700205>
- Sartori, G. (2007). The party-effects of electoral systems. In *Israel Affairs* (pp. 13–28). Routledge. <https://doi.org/10.1080/13537129908719557>
- Shubhan, H. (2006). Recall: Antara Hak Partai Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol. *Jurnal Konstitusi*, 3(4), 3057.
- Solihah, R. (2018). Peluang dan tantangan pemilu serentak 2019 dalam perspektif aktor. *JiIP: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 3(1), 73–88.
- Stockemer, D., & Calca, P. (2014). Presidentialism and voter turnout in legislative elections. *Parliamentary Affairs*, 67(3), 561–583. <https://doi.org/10.1093/pa/gss065>.
- Sugiyono. (2017). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D. Bandung: Alfabeta, CV.
- Surbakti, R., Supriyanto, D., & Asy'ari, H. (2011). Merancang Sistem Politik Demokratis Merancang Sistem Politik Demokratis Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Treisman, D. (2007). The architecture of government: Rethinking political decentralization. Cambridge University Press.
- Tsebelis, G. (2002). Veto players: How political institutions work. Princeton University Press.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah.
- Wijayanti, S. N., & Purwaningsih, T. (2015). Laporan Akhir Tahun Pertama Penelitian Hibah Bersaing: Desain Pemilihan Umum Nasional Serentak dalam Perspektif Hukum dan Politik. Yogyakarta.

