

Penataan Sistem Pemerintahan Presidensial Melalui Konfigurasi Pemilihan Umum Serentak Di Indonesia

Satriyansyah Den Retno Wardana

¹Fakultas Hukum, ²Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara (Jl. Kapten Muchtar Basri No.3, Glugur Darat li, Kec. Medan Timur., Kota Medan, Sumatera Utara 20238)

Email: satriyansyahdenretno@gmail.com

Abstrak

Sistem pemerintahan adalah konsep yang mengkaji hubungan badan legislatif dengan badan eksekutif. Di Indonesia, sistem pemerintahan berjalan dengan berbagai dinamika dimana sistem pemerintahan silih berganti dari konfigurasi parlementer ke presidensial. Pada akhirnya dalam agenda Amandemen UUD 1945 Indonesia memilih untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial dengan senantiasa melakukan perbaikan atau purifikasi sistem. Namun pelaksanaan yang demikian kerap menimbulkan permasalahan di dalam praktik ketatanegaraan. Dimana instabilitas sistem presidensial yang di akibatkan penerapan sistem multipartai dan adanya norma presidential threshold, di harapkan dapat diperbaiki dengan pelaksanaan pemilihan umum legislatif dan eksekutif (presiden) serentak. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kaitan antara sistem presidensial dengan pemilu serentak, bagaimana pelaksanaan pemilu serentak di Indonesia dan bagaimana implementasi pemilu serentak dapat memberikan dampak penataan sistem presidensial di Indonesia. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian yuridis normative yang bersifat deskriptif. Dengan menggunakan data sekunder dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier dan analisa kualitatif. Penelitian ini menunjukan bahwa pemilihan umum serentak memiliki kaitan dalam penataan sistem presidensial, pemilihan umum eksekutif dilaksanakan dengan ketentuan fitur formula elektoral majority run off dengan dua kandidat presiden dan pelaksanaan pemilu legislatif dilaksanakan dengan ketentuan fitur formula elektoral proporsional terbuka, ambang batas parlemen sebesar 4% (empat persen), distric magnitude sebesar 3-10 kursi dan menunjukan adanya efek ekor jas (coattail effect). Dan pelaksanaan pemilihan umum presiden hanya menunjukan penguatan sistem dari segi kandidat yang bertarung saja, sedangkan pemilihan legislatif menunjukan penguatan dengan adanya efek ekor jas. Dapat disimpulkan bahwa pemilihan umum serentak memiliki keterkaitan erat dalam penataan sistem presidensial di Indonesia. Meskipun demikian masih harus dilakukan penataan ulang dibeberapa aspek kepemiluan guna memperkuat sistem pemerintahan daerah yang juga memiliki korelasi terhadap sistem pemerintahan.

Kata kunci: Sistem Pemerintahan Presidensial, Penataan Sistem Pemerintahan, Pemilihan Umum Serentak.

1. PENDAHULUAN

Konsep sistem pemerintahan adalah konsep relasi antara badan legislatif dan eksekutif. Secara konseptual, sistem presidensial sebagaimana digunakan di Indonesia memiliki berbagai kelemahan. Secara umum, masalah sistem presidensial yaitu fixed term yang mengakibatkan kekakuan dalam relasi pemerintahan, adanya dual democratic legitimacy yang mengakibatkan satu kekuasaan tidak dapat mempengaruhi kekuasaan lainnya, dikarenakan masing-masing lembaga memiliki legitimasi tersendiri yang langsung diberikan oleh rakyat, adanya the winner takes all yang akan mengecilkan insentif kerjasama, dan kemungkinan timbulnya divided government dalam pemerintahan.

Dalam penerapan sistem presidensial di Indonesia, tidak efektifnya pemerintahan dikarenakan instabilitas sistem pemerintahan. Penerapan sistem presidensial yang secara umum memiliki kelemahan, dengan kombinasi sistem kepartaian multipartai menjadi masalah serius di Indonesia. Sistem ini akan memberikan masalah tambahan dimana dimungkinkan akan menghasilkan presiden dengan dukungan minoritas diparlemen dan akan munculnya kekuatan parlemen yang sangat fragmentatif, yang pada akhirnya akan menghasilkan jalan buntu politik (deadlock) dalam relasi pemerintahan. Instabilitas selanjutnya di akibatkan oleh penerepan fitur ambang batas pencalonan presiden (presidential threshold) yang merusak logika presidensial.

Selain itu, konstelasi demokrasi yang merupakan manifestasi dari sebuah konsekuensi di anutnya pengakuan konstitusional kedaulatan rakyat di dalam konstitusi Undang-Undang Dasar NRI 1945 kerap kali di wujudkan dalam bentuk suatu pemilihan umum (selanjutnya di sebut pemilu). Agenda reformasi yang secara tidak langsung ingin melakukan penguatan sistem presidensial berpengaruh terhadap tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, bahwa dalam sistem presidensial Presiden bertanggungjawab kepada rakyat secara langsung bukan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).² Yang melalui peristiwa itu, sistem demokrasi Indonesia bertransformasi dari pemilihan oleh MPR (indirect democracy) menjadi pemilihan langsung oleh rakyat (direct democracy).

Pemilihan secara langsung melalui general election ini merupakan suatu upaya untuk melahirkan wakil rakyat yang bertindak dengan mendasarkan pada kepentingan rakyat. Eksistensi pemilihan umum merupakan suatu ciri penting dalam konteks negara demokrasi. Di Indonesia, yang juga merupakan negara demokrasi dengan pengakuan konstitusional bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat sejak tahun 1955 sudah melakukan pemilihan umum yang pada waktu itu dilakukan untuk memilih Dewan Perwakilan Rakyat dan Konstituante.

Dalam pelaksanaan pemilihan umum serentak tersebut, ketentuan sistem pemilu dimuat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang pada pengaturan tentang pemilihan umum presiden dapat dilihat bahwa pencalonan presiden harus di usung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki 20% (dua puluh persen) jumlah kursi di DPR atau 25% (dua puluh lima persen) suara sah nasional pada pemilu sebelumnya. Yang kemudian presiden ditetapkan dengan menggunakan metode majority runoff dengan ketentuan pasangan calon presiden dan wakil presiden harus memperoleh lebih dari setengah jumlah suara dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara yang ada di setengah jumlah provinsi di Indonesia. Pada pelaksanaan pemilihan umum legislatif (DPR), dapat dilihat bahwa alokasi kursi pada setiap daerah pemilihan (district magnitude) sekitar 3-10 kursi, ambang batas parlemen (parlementary threshold) sebesar 4% (empat persen) suara sah nasional, dengan menggunakan metode konversi suara sainte lague.

Dalam konteks pelaksanaan pemilihan umum serentak di Indonesia, di dalam penelitian ini akan menjawab persoalan bagaimana penataan sistem pemerintahan presidensial yang dihasilkan melalui pemilihan umum serentak legislatif dan eksekutif di Indonesia? Pertanyaan tersebut akan dijawab dengan terlebih dahulu menganalisa variabel-variabel sistem pemilu, sistem kepartaian dan waktu pelaksanaan pemilihan. Sebelum menjawab pertanyaan tersebut, akan di paparkan gagasan pemilihan sistem pemerintahan presidensial dan bagaimana perjalanannya sistem tersebut dalam konteks sejarah. Selain dari pada itu,

yang paling penting akan dipaparkan kelemahan sistem presidensial di Indonesia yang merupakan fokus pembahasan utama. Selanjutnya, akan di paparkan bagaimana upaya penataan sistem presidensial di Indonesia melalui pemilihan umum serentak di Indonesia.

Maka dari itu, peneliti dalam penelitian ini akan menamakan penelitian ini dengan judul: Penataan Sistem Presidensial Melalui Konfigurasi Pemilihan Umum Serentak Di Indonesia.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kaitan antara sistem presidensial dengan pemilu serentak, bagaimana pelaksanaan pemilu serentak di Indonesia dan bagaimana implementasi pemilu serentak dapat memberikan dampak penataan sistem presidensial di Indonesia. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian yuridis normative yang bersifat deskriptif. Dengan menggunakan data sekunder dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier dan analisa kualitatif

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Hubungan Sistem Pemerintahan Presidensial dengan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia.

Hubungan Sistem Pemerintahan dan Konstitusi.

Konstitusi di dalam Corpus Juris Scundum diartikan sebagai a constitution is the original law by wich a system of government is created and set up, and to which the branches of government must look for all their power and authority. Yang secara implisit menegaskan bahwa konstitusi memuat pilihan sistem pemerintahan. Selanjutnya HRT Sri Soemantri membagi konstitusi menjadi konstitusi sistem pemerintahan presidensial dan konstitusi sistem parlementer, dengan menyimpulkan bahwa konstitusi Indonesia menganut sistem pemerintahan campuran.

Fajlurahman Jurdi mengatakan, pada dasarnya materi muatan konstitusi dapat dilihat substansinya seperti: (i) bentuk negara, (ii) bentuk pemerintahan, (iii) sistem pemerintahan, (iv) organ negara, (v) pembagian kekuasaan negara, (vi) cara memperoleh kekuasaan. Dan juga menurut Eka NAM Sihombing, konstitusi harus memuat (i) hak asasi manusia, (ii) kedaulatan dan bentuk negara, (iii) bentuk pemerintahan (iv) sistem pemerintahan, (v) pembagian kekuasaan negara, (vi) alat kelengkapan negara, (vii) tugas alat kelengkapan negara, (viii) hubungan tata kerja alat kelengkapan negara.

Sebagai wujud perjanjian sosial tertinggi, konstitusi memuat cita-cita yang akan dicapai melalui pembentukan negara dan prinsip dasar pencapaian cita-cita tersebut. UUD 1945 sebagai konstitusi Indonesia merupakan produk hukum dan dokumen politik yang memuat cita, dasar dan prinsip penyelenggaraan kehidupan nasional. Yang salah satunya adalah pengaturan tentang sistem pemerintahan. Maka dari itu, sewaktu Amandemen Konstitusi pada Sidang Tahunan MPR 1999 terdapat sebuah konsensus tentang arah perubahan UUD 1945 yang salah satunya adalah sepakat untuk mempertahankan sistem presidensial (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial).

Sejarah Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia.

Perjalanan pelebagaan sistem presidensial di Indonesia mengalami pergolakan dan pasang surut. Sistem pemerintahan presidensial sendiri pernah surut dan digantikan dengan sistem parlemeter selama beberapa tahun. Institusionalisasi sistem pemerintahan di Indonesia memiliki coraknya masing-masing yang berbeda dari satu fase ke fase yang lain. Dari segi ilmu politik, karakteristik itu disebabkan faktor politik yang berlaku maupun faktor corak kepemimpinan yang ada saat itu. Hanta Yuda AR berpendapat bahwa pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, sistem presidensial diposisikan sebagai sistem percobaan dalam fase demokrasi yang fluktuatif. Yang bahkan pada fase ini sempat digantikan oleh sistem parlemen. Pada masa Soeharto, presidensialisme dilaksanakan secara pincang tanpa adanya mekanisme check and balances. Yang kemudian pada fase reformasi, sistem pemerintahan presidensial mengalami purifikasi.

Dalam sejarah praktik demokrasi sistem pemerintahan, Indonesia kerap dipandang sebagai suatu negara yang mempraktikan “sistem model sendiri” yang merupakan hasil pergulatan dialektik pendiri bangsa (founding people) dalam perumusan Undang Undang

Dasar 1945 (UUD 1945). Konfigurasi tersebut dapat kita lihat dari beragam pandangan, Sri Soemantri berpendapat bahwa model sistem pemerintahan Indonesia adalah sistem pemerintahan campuran, yaitu kombinasi sistem parlementer dan sistem presidensial. Sedangkan menurut A. Hamid S. Attamimi, UUD 1945 menghasilkan desain sistem pemerintahan presidensial murni. Atas dasar inilah, sekiranya patut dilacak dalam sejarah perumusan konstitusi tentang sistem pemerintahan Indonesia. Namun, harus kembali ditegaskan bahwa sistem pemerintahan adalah hubungan anatara penyelenggara negara atau lembaga negara yang melaksanakan kegiatan pemerintahan secara luas dalam suatu tatanan untuk mencapai tujuan negara.

Sejarah kemerdekaan dimulai dengan persiapan membentuk Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) yang dibentuk melalui Maklumat Guinseikan Nomor 23 tanggal 29 April 1945. Dalam perjalanan sejarahnya, BPUPK mengadakan dua masa sidang, yaitu masa sidang pertama pada 29 Mei-01 Juni 1945 yang memusatkan pembahasan seputar dasar negara Indonesia merdeka, dan masa sidang kedua pada 10-17 Juli 1945, yang agendanya untuk menyusun dan membahas konstitusi atau undang-undang dasar negara.

Untuk membahas rancangan hukum dasar tersebut, dibentuklah Panitia Hukum Dasar dengan 19 orang anggota yang diketuai Soekarno. Kemudian Panitia Hukum Dasar membentuk Panitia Kecil yang terdiri dari 7 orang anggota dan diketuai Soepomo merangkap sebagai anggota. Kemudian pada 13 Juli Panitia Kecil menyelesaikan tugasnya dan menyerahkan laporan rancangan undang-undang dasar kepada Panitia Hukum Dasar. Setelah beberapa kali sidang, pada 16 Juli 1945 BPUPK menerima dan juga menyetujui laporan Panitia Hukum Dasar.

Sejalan dengan Soepomo, Soekarno juga memberikan gambaran soal lembaga perwakilan rakyat yang akan dibentuk. Ia berpandangan bahwa seyogyanya badan perwakilan bukan politieke democratie semata, tetapi juga harus mewujudkan politieke rechtvaardigheid dan sociale rechtvaardigheid juga.⁶¹ Karena itu, prinsip yang harus digunakan dengan perwakilan dan mufakat sebagai tempat melakukan propaganda ide dengan cara yang berkebudayaan. Soekarno mengatakan bahwa badan perwakilan di Amerika Serikat berdasarkan Fransche Revolutie yang hanya politieke democratie saja tanpa ada keadilan ekonomi dan keadilan sosial. Disatu sisi, Soekarno juga tidak sepakat dengan parlementaire democratie, dimana setiap orang memiliki hak yang sama tanpa adanya kesejahteraan rakyat.

Kemudian Muhammad Yamin menegaskan, bahwa sebaiknya Indonesia menggunakan konsep republik dengan suatu pembagian kekuasaan rakyat, yang dimana hal ini dibarengi dengan penolakan Yamin terhadap konsep negara monarki. Yamin menegaskan kembali bahwa konsep republik adalah kehendak rakyat yang memberi jiwa kepada bangsa Indonesia. Kemudian Singgih mengemukakan bahwa pendapat yang berbeda atas pilihan republik dan monarki tidak tepat di BPUPK, karena harus dikembalikan kepada rakyat. Sedangkan Soekardjo Wirjopranoto berpendapat, bentuk monarki atau republik tidaklah terlalu penting ketimbang kepala negara.⁶³ Akhirnya Ketua Radjiman memutuskan untuk dilakukan voting atau stem (istilah Radjiman) oleh 64 orang anggota. Meskipun di dalamnya terdapat banyak interupsi, namun keputusan akhirnya didapat dengan hasil 55 suara memilih republik, 6 suara memilih kerajaan, 1 suara belangko dan 2 suara untuk lain-lain.

Sedangkan Soepomo menyinggung soal sistem presidensial dalam rancangan undang-undang dasar, meskipun hanya menggunakan frasa presidentsistem dengan menyadur sistem Amerika dan Filipina namun maksud dari Soepomo adalah sistem pemerintahan presidensial. Dimana Menteri diangkat dan dilepas sebagai pembantu presiden.⁶⁵ Namun, diakhir pemaparannya, Soepomo menegaskan bahwa sistem yang akan digunakan adalah sistem sendiri. Maksudnya, bahwa kepala negara tidak tunduk kepada badan perwakilan rakyat tetapi bertanggungjawab kepada majelis permusyawaratan rakyat.

Institusionalisasi presidensialisme dimulai saat kemerdekaan di dengungkan. Pemberlakuan konstitusi pada 18 Agustus 1945 menandakan resminya pelembagaan sistem presidensial di Indonesia. Meskipun belum dilaksanakan secara murni dan tidak terlepas

dari banyak perdebatan dan kontra justifikasi sistem. Namun, hal itu merupakan cikal bakal sistem semipresidensial yang akan mengalami purifikasi.

Dari sisi lain pemerintahan, Maklumat No.X justru melahirkan konsep presidensial lainnya. Hal ini ditandai dengan dilembagakannya mekanisme check and balances yang dijawantahkan dalam sistem pembagian kekuasaan negara (separation of power) yang membawa konsekuensi perubahan struktur dan konfigurasi kekuasaan pemerintahan. Kedudukan Presiden Soekarno berubah hanya sebagai kepala negara, sedangkan kepala pemerintahan dijabat oleh seorang perdana menteri, KNIP memiliki fungsi dan kedudukan sebagai DPR dimana KNIP membentuk Badan Pekerja KNIP sebanyak 15 orang. Hal ini memberikan dampak terhadap beralihnya sistem pemerintahan dari presidensial kepada parlementer, yang ditandai dengan terbentuknya kabinet parlementer pertama, yaitu Kabinet Syahrir I pada tanggal 14 Desember 1945.

Sedangkan menurut Saldi Isra, perubahan sistem pemerintahan presidensial ke parlementer di akibatkan oleh dikeluarkannya Maklumat 14 November 1945 akibat dari usul BP-KNIP, secara tegas dikatakan bahwa yang terpenting dalam perubahan-perubahan susunan kabinet adalah tanggungjawab berada ditangan meteri. Hal ini terjadi akibat pergerakan sekelompok pemuda revolusioner yang kurang setuju terhadap kekuasaan Soekarno. Mereka menganggap sistem presidensial tidak mencerminkan watak demokrasi, melainkan akan melahirkan otoriter dan totaliterianisme. Syahrir sebagai pimpinan kelompok golongan muda memperjuangkan sistem parlementer untuk menghalau penggalangan politik Partai Nasional Indonesia sebagai partai tunggal oleh Ahmad Subardjo.⁷⁴ Yang selanjutnya kabinet bertanggungjawab kepada parlemen, mulai dari kabinet Syahrir I, Syahrir II, Syahrir III, Amir Syarifuddin I, Amir Syarifuddin II, Hatta I, Darurat, Hatta II. Yang mana pada pertengahan kabinet Syahrir III dan kabinet Amir Syarifuddin I terjadi kudeta Tan Malaka, sehingga presiden mengambil alih kekuasaan pemerintahan negara.

Pada masa pemberlakuan konstitusi UUDS 1950, menunjukkan bahwa sistem bercorak parlementer masih kental dan presidensialisme masih belum terlembagakan. DPR pada saat itu dapat memaksa menteri untuk melepas jabatannya di kabinet dan juga presiden dapat membubarkan DPR. Kabinet yang diketuai seorang perdana menteri yang bertanggungjawab kepada presiden, yang menunjukkan bahwa kedudukan presiden sebagai kepala negara dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan. Selanjutnya karakter parlemen dapat dilihat dalam beberapa pasal, yaitu Pertama, Pasal 45 ayat 1 tentang presiden adalah kepala negara dan dapat membubarkan DPR. Kedua, Pasal 83 ayat 2 tentang menteri-menteri bertanggungjawab dan dipimpin oleh seorang perdana menteri. Ketiga, Pasal 89 tentang kekuasaan legislasi adalah pemerintah dan DPR.

Pada masa pemberlakuan konstitusi UUDS 1950, menunjukkan bahwa sistem bercorak parlementer masih kental dan presidensialisme masih belum terlembagakan. DPR pada saat itu dapat memaksa menteri untuk melepas jabatannya di kabinet dan juga presiden dapat membubarkan DPR. Kabinet yang diketuai seorang perdana menteri yang bertanggungjawab kepada presiden, yang menunjukkan bahwa kedudukan presiden sebagai kepala negara dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan. Selanjutnya karakter parlemen dapat dilihat dalam beberapa pasal, yaitu Pertama, Pasal 45 ayat 1 tentang presiden adalah kepala negara dan dapat membubarkan DPR. Kedua, Pasal 83 ayat 2 tentang menteri-menteri bertanggungjawab dan dipimpin oleh seorang perdana menteri. Ketiga, Pasal 89 tentang kekuasaan legislasi adalah pemerintah dan DPR..

Dalam konteks UUD NRI 1945 (pasca amandemen), sistem pemerintahan presidensial mengacu kepada konstitusi dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara dan Bab V tentang Kementrian Negara, yang menjabarkan tentang pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat, masa jabatan presiden selama lima tahun (fixed term), presiden tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat, presiden mengangkat dan memberhentikan menteri negara. Penjabaran tersebut mendekati konfigurasi sistem pemerintahan presidensial sebagaimana disebutkan sebelumnya. Dan kesembilan prinsip sistem pemerintahan yang merupakan ciri khas presidensial yang disebut diatas, juga berlaku dalam sistem pemerintahan yang di anut di Indonesia. Karena itu, sistem pemerintahan yang dianut dalam

UUD 1945 dapat dikatakan merupakan sistem pemerintahan yang sangat mendekati konfigurasi sistem presidensial. Bahkan, apabila dibandingkan dengan sistem presidensial yang telah dianut oleh UUD 1945 sejak sebelum di adakan perubahan, maka sistem presidensial yang sekarang dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan presidensial yang lebih murni sifatnya.

Konfigurasi Sistem Pemilihan Umum Serentak di Indonesia

Konfigurasi Pemilihan Umum Serentak dan Gagasan Kedaulatan Rakyat.

Jika pada pembahasan sistem pemerintahan diawali dengan pembahasan historisitas sistem pemerintahan, maka pembahasan konfigurasi pemilihan umum pada sub bab ini akan diawali dengan kajian filosofis, meskipun juga akan menyinggung aspek historisitas kepemiluan terutama gagasan kedaulatan rakyat yang menjadi dasar legitimasi pelaksanaan pemilu.

Dalam dialog pergerakan nasional menjelang kemerdekaan, salah satu perbincangan yang penting adalah soal kedaulatan rakyat. Hal ini dapat kita lihat dalam perumusan kedaulatan rakyat di dokumen-dokumen resmi, misalnya dalam Piagam Jakarta 22 Juni 1945, yang menyatakan, "Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat".

Seiring berjalannya waktu, gagasan kedaulatan rakyat menjelma menjadi suatu sistem pemilihan umum yang digagas sebagai suatu fitur demokrasi. Pada mulanya kekuasaan pemerintahan dipilih melalui perwakilan, kemudian langsung, kemudian menjadi perwakilan lagi dan setelah masa reformasi gagasan kedaulatan rakyat dilaksanakan secara langsung melalui suatu sistem pemilu yang dituangkan kedalam suatu produk hukum undang-undang, yaitu undang-undang pemilihan umum.

Dalam konsep pelaksanaan pemilihan umum serentak, terdapat beberapa sistem atau pola keserentakan yang dilaksanakan dalam negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Pertama, pemilu legislatif dan presiden dilaksanakan terpisah seperti Negara El Salvador, Kolombia dan Benin. Kedua, pemilu legislatif dan presiden serentak dibarengi pemilu lokal dan subnasional legislatif-eksekutif secara hampir keseluruhan seperti Negara Meksiko dan Brazil. Ketiga, pemilu legislatif dan eksekutif nasional dilaksanakan serentak dan dibarengi pemilu lokal baik secara wilayah maupun cabang eksekutif-legislatif seperti di Chile. Keempat, yaitu pemilu serentak sebagian di tingkat lokal atau nasional seperti Negara Amerika Serikat, Argentina dan Filipina. Kelima, pemilu serentak untuk eksekutif dan legislatif nasional dan ada pemilu serentak legislatif-eksekutif lokal diseluruh wilayah sebagaimana di Korea Selatan.

Lebih jauh, Pemohon mendalilkan bahwa pemaknaan original intent pemilu serentak sejalan dengan politik hukum amandemen, yang salah satunya adalah mempertahankan sistem presidensial dengan sekaligus menyempurnakan untuk menuju kepada konfigurasi sistem presidensial yang murni. Selanjutnya, hal ini juga akan mendukung political efficacy rakyat dimana jika pemilu dilaksanakan serentak rakyat dapat melakukan pilihan straight ticket, yaitu memilih partai yang sama dengan presiden yang didukungnya atau split ticket, yaitu memilih partai yang berbeda dengan presiden yang dipilih.

Hal tersebut didukung oleh beberapa ahli yang dihadirkan pemohon. Irman Putra Sidin memaparkan dalam keterangannya bahwa alasan atau motif mendasar yang dijadikan basis pembenaran konstitusional dalam "kebiasaan tidak serentak" dalam Putusan 51-52-59/PUU-VI/2008 sudah tidak lagi relevan. Hal ini dikarenakan 4 (empat) hal, yaitu: (i) kemungkinan lebih dari dua pasang calon dalam pemilu presiden dan wakil presiden sudah tidak relevan berdasarkan pengalaman pemilu, (ii) bahwa pemilu serentak yang mengganggu pembangunan adalah sebuah paranoid yang sangat parsial (iii) pemilu serentak belum tentu menghasilkan proses pemilihan yang merepotkan dan menyulitkan, (iv) bahwa ketakutan akan minimnya dukungan DPR kepada Presiden adalah alasan yang klenik, dikarenakan sistem yang digunakan adalah sistem presidensial bukan parlementer.

Kemudian dari aspek psikologi politik, Hamdi Muluk mengutip hipotesis dari Stoll (2011) yang mengatakan bahwa jarak waktu pemilihan (temporal proximity) akan efektif atau setidaknya paling efektif jika dilaksanakan mendekati format keserentakan (concurrent

election). Lebih lanjut dijelaskan bahwa hal ini akan memberikan keuntungan dari segi psikologi politik, setidaknya dalam dua aspek yaitu pertama, partai akan sungguh-sungguh menyiapkan paket presiden dan wakil presiden, dimana juga akan lebih menguntungkan partai yang mengedepankan basis preferensi kebijakan (platform). Kedua, pemilu serentak akan mengurangi kelelahan psikologis (psychological fatigue) pemilih. Dan dengan mengutip studi dari Csaba Nikolenyi, bahwa pemilu serentak akan menaikkan partisipasi politik (voter turn-out).

Yang kemudian Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya memberikan 3 (tiga) pertimbangan konstitusionalitas untuk menentukan pemilu dilaksanakan serentak atau tidak, yaitu: Pertama, kaitan sistem pemilihan dengan sistem pemerintahan. Dimana mahkamah berpendapat presiden memiliki kedudukan yang kuat karena tidak bergantung dengan DPR sebagaimana sistem parlementer. Namun presiden juga tetap membutuhkan dukungan parlemen untuk efektivitas penyelenggaraan pemerintahannya. Berdasarkan pengalaman pemilu tahun 2004 dan pemilu tahun 2009, Praktik pemilu belum mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial kearah yang ideal, praktik koalisi juga tidak mampu memberikan penguatan terhadap sistem presidensial, dan praktik koalisi tersebut juga tidak memberi bentuk penyederhanaan sistem kepartaian. Yang kemudian mahkamah berkesimpulan bahwa praktik ketatanegaraan tersebut tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki konstitusi. Kedua, original intent dan penafsiran semantik konstitusi mengkehendaki dilakukannya pemilu serentak. Ketiga, pemilihan umum serentak akan memberikan efisiensi pembiayaan penyelenggaraan negara.

Pengaturan dan Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia

Pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia sudah berjalan sejak Masa Orde Lama sampai masa setelah Reformasi. Dalam menganalisa pelaksanaan pemilihan umum serentak seyogyanya menggunakan pendekatan sistem, dimana pada hakikatnya sistem adalah suatu delegasi konstitusional yang akan terus berubah dikarenakan tata cara pelaksanaan pemilihan umum adalah suatu kebijakan hukum terbuka yang didelegasikan secara konstitusional. Selain dari pada itu, pelaksanaan pemilihan umum juga harus dilihat secara terpisah antara pelaksanaan pemilihan umum presiden dengan pemilihan umum legislatif. Hal ini bukanlah suatu hal yang tidak mendasar, perbedaan ini didasarkan kepada fitur-fitur yang melengkapi pemilihan umum tersebut. Pemilihan umum presiden dapat dilihat melalui fitur waktu penyelenggaraan, metode pencalonan, dan metode penetapan calon terpilih. Sedangkan pemilihan umum legislatif dilihat melalui fitur electoral formula, district magnitude, mekanisme pencalonan, ambang batas (electoral atau parlementary threshold) dan metode penghitungan atau konversi suara.

Pengaturan Pemilihan Umum Eksekutif (Presiden).

Pada masa sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, Pasal 6 ayat 2 UUD mengatur pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi, "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak". Yang kemudian aturan pelaksanaanya dapat dilihat dalam Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 Tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia tanggal 3 Juli 1971. Terkait hal ini, Saldi Isra berpendapat bahwa dalam ketentuan pemilihan Presiden harus mencermati beberapa hal, yaitu: (i) pelaksanaan pemilihan wakil presiden tidak satu paket dengan pemilihan presiden, (ii) peran fraksi dalam menentukan calon wakil presiden hampir sama dengan pencalonan presiden, (iii) presiden memiliki kekuasaan riil secara terselubung untuk menetapkan calon wakil presiden.

Setelah Amandemen UUD 1945, pemilihan Presiden dan Wakil presiden dilaksanakan secara langsung yang dimuat dalam Pasal 6A UUD 1945. Kemudian pada tanggal 7 Juli 2003 ditetapkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.¹³⁴ Dalam ketentuan Pasal 5 ayat 4 UU aquo disebutkan pengaturan presidential threshold dimana pasangan calon hanya dapat diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh suara 15% jumlah kursi DPR atau 20% suara sah nasional. Yang meskipun kemudian pengaturan ini digunakan dalam pemilu tahun 2009,

sedangkan untuk pemilu tahun 2004 menggunakan ambang batas 3% suara DPR dan 5% suara sah nasional.

Pada fase selanjutnya, untuk melaksanakan pemilu tahun 2009 diaturlah suatu ketentuan pemilu dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.¹³⁵ dengan perubahan pengaturan presidential threshold dalam Pasal 9 dan Pasal 12 UU aquo yang sebelumnya 15% jumlah kursi DPR dan 20% suara sah nasional menjadi 20% jumlah kursi DPR dan 25% suara sah nasional. Dalam hal penetapan calon terpilih, Pasal 159 mengatur ketentuan majority runoff ditambah syarat 20% suara setiap provinsi yang tersebar dari setengah jumlah provinsi di Indonesia. Namun, pada tanggal 3 Juli 2014 Mahkamah Konstitusi melalui putusanya nomor 50/PUU-XII/2014 memutuskan bahwa Pasal 159 tersebut bertentangan dengan konstitusi sepanjang tidak dimaknai tidak berlaku untuk pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terdiri dari dua calon. Artinya, jika pemilu hanya diikuti oleh dua pasang calon, pemenangnya adalah pasangan calon dengan suara terbanyak meskipun tidak memenuhi persyaratan dalam Pasal 159 ayat 1.

Jika ditelisik lebih jauh, keinginan pembentuk undang undang menjelang pemilu 2019 adalah mempertahankan syarat presidential threshold. Dengan mengutip pendapat Jimly, tanpa dukungan mutlak parlemen, presiden akan kurang decisive dalam menjalankan pemerintahan. Maka dengan adanya presidential threshold maka tujuan penyederhanaan partai dimasa mendatang akan tercapai. Dengan asumsi semakin tinggi angka ambang batas maka akan semakin cepat pencapaian kesederhanaan jumlah partai politik.¹³⁸ Dengan argumen tambahan bahwa ambang batas akan memaksa partai politik untuk melakukan konsolidasi politik sehingga gabungan partai akan memperkuat sistem presidensial yang akan memperkuat pemerintahan dan membangun pemerintahan yang efektif.

Lebih lanjut, jika diteliti dalam Naskah Akademik Undang Undang Pemilu untuk pemilu tahun 2019. Terdapat 4 (empat) kelemahan sistem pemilu proporsional terbuka dalam pemilihan anggota DPR dan DPRD Tahun 2014, yaitu: Pertama, prosedur dan mekanisme konversi suara rakyat menjadi kursi legislatif terlalu kompleks. Kedua, proses rekapitulasi hasil penghitungan suara terlalu panjang. Ketiga, sistem proporsional terbuka memudahkan bagi calon, petugas dan pemilih untuk melakukan transaksi jual-beli suara. Keempat, sistem pemilihan umum proporsional terbuka mengandung enam kontradiksi instrument demokrasi.¹⁴⁶ Sehingga penerapannya menunjukkan beberapa kondisi, yaitu: Pertama, partisipasi pemilih dirusak pragmatism politik. Kedua, pemilih tidak bisa mengontrol perilaku politik calon terpilih sehingga terjadi kesenggangan aspirasi. Ketiga, partai politik lemah dalam menghasilkan kader yang mumpuni. Keempat, oligarkis partai politik yang sangat bersifat elits.

Secara konseptual, pengaturan pemilu legislatif harus memisahkan antara pemilihan anggota DPR-DPRD dengan DPD. Sejak tahun 1955 sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional. Penggunaan pemilu proporsional dapat dilihat dalam Pasal 22E ayat 3 UUD 1945, "Peserta pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik". Hal ini digunakan untuk mengatasi disproportionalitas dalam sistem distrik dalam mengkonversikan suara dan mendorong parpol baru yang juga keterwakilan dari parpol kecil.¹⁴⁴ Namun kelemahannya adalah kuatnya peranan parpol terutama pengurus pusat parpol.

Analisa Implementasi Pemilihan Umum Serentak dalam Penataan Sistem Pemerintahan Presidensial

Analisa Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak terhadap Penataan Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif

Menurut Mark P. Jones, penguatan sistem presidensial erat kaitanya dengan proporsi dukungan legislatif kepada presiden, ia menyatakan bahwa: "...all evidence indicates the functioning of presidential sustems is greatly enhanced when the president is provided with a majority or near-majority in the legislature."¹⁴⁸ Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa hal utama yang menjadi objek terpengaruh adalah pemilihan legislatif yang akan mengikuti

kecenderungan pemilihan presiden. Setidaknya presiden dalam pemerintahannya harus memiliki dukungan mayoritas atau lebih dari setengah jumlah kursi DPR, atau presiden akan terancam mengalami government breakdown. Maka dari itu, dalam hal penguatan sistem presidensial demi terciptanya pemerintahan yang efektif setidaknya dapat dilihat dari dua aspek, yaitu soal penyederhanaan sistem kepartaian di lembaga legislatif dan penguatan dukungan politik kepada presiden. Yang dalam hal ini, tujuan tersebut dicapai melalui pelaksanaan pemilihan umum serentak dengan memperhatikan fitur-fitur yang ada pada sistem pemilu, yaitu waktu pelaksanaan pemilu, dan sistem kepartaian terhadap dampaknya kepada hubungan legislatif dan eksekutif dalam sistem presidensial multipartai.

Dalam praktik di negara lain, Brazil dan Ekuador adalah negara yang menghadapi sistem kepartaian dengan fragmentasi yang besar. Untuk mengatasi hal tersebut keduanya merubah sistem pemilihan dari terpisah menjadi serentak. Brazil merubah sistem pemilihannya menjadi serentak pada 1994 dengan mengurangi masa jabatan presiden dari 5 tahun menjadi 4 tahun agar sesuai dengan masa jabatan parlemen. Di Ekuador dilakukan penghilangan pemilihan legislatif di tengah masa jabatannya dengan membuat ketentuan bahwa seluruh anggota legislatif dipilih dalam waktu yang bersamaan, dimana waktu pemilihannya disesuaikan dengan waktu pemilihan presiden.

Persoalan instabilitas sistem pemerintahan presidensial terletak pada kombinasi sistem kepartaian. Juan J. Linz berpendapat bahwa penerapan sistem presidensial dengan multipartai bukanlah kombinasi yang cocok dan akan berakibat pada breakdown of democratic regime. Hal ini juga di perkuat oleh pandangan Mainwaring bahwa sistem multipartai dan sistem pemerintahan presidensial adalah kombinasi yang sulit untuk pemerintahan yang demokratis.

Dengan kontruksi permasalahan diatas, pemilu serentak menemukan korelasi dalam sistem presidensial di Indonesia. Pemilu serentak menggabungkan antara pemilu legislatif dengan pemilu eksekutif dalam waktu yang sama untuk menciptakan pemerintahan yang kongruen. Pemilu serentak atau concurrent election dinilai memiliki korelasi positif terhadap dukungan partai politik presiden di legislatif karena adanya coattail effect.

Dalam relasi vertikal presiden, semisal yang secara konkret Indonesia sebagai negara kesatuan, pemerintah daerah adalah sub-ordinasi dari presiden. Kekuasaan pemerintah daerah berada di tangan pemerintah pusat¹⁵⁸ dengan kekuasaan residu atau sisa. Lebih tegas dikatakan bahwa Presiden memegang tanggungjawab akhir atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam konteks pemilihan umum serentak di Indonesia tahun 2019 nampaknya teori diatas sebahagian benar dan sebagian belum terbukti. Kandidat presiden yang bertarung dalam pemilihan kali ini hanya dua kandidat yaitu Jokowi-Ma'ruf dan Prabowo-Sandi. Memang benar, hal ini menunjukkan bahwa partai-partai tidak terlalu terfragmentasi tajam dikarenakan hanya terdapat dua pihak. Paling jauh fragmentasi yang terjadi hanya pada dua sisi. Namun, nampaknya munculnya dua pasang calon ini tidak hanya karena fitur sebagaimana di sebutkan diatas. Melainkan juga dikarenakan adanya fitur presidential threshold yang sesungguhnya mengganggu purifikasi presidensial dari aspek pencalonan kandidat karena menghalangi hak warga negara untuk mencalonkan. Namun, dengan tujuan penyederhanaan jumlah kandidat yang tujuan akhirnya adalah menghindari fragmentasi tajam pada partai politik, hal ini secara praktik dapat dibenarkan.

Analisa Sistem Pemilihan Legislatif

Analisa sistem pemilihan legislatif dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu formula electoral, ambang batas parlemen, dan sistem distric magnitude, dan juga perlu di perhatikan suatu fitur relatif yaitu munculnya efek ekor jas (coattail effect). Dengan asumsi bahwa semakin sederhana (semakin sedikit) jumlah partai di legislatif, akan memberikan dampak stabilitas yang baik bagi sistem pemerintahan presidensial. Dalam pendekatan kuantitas kepartaian dapat dilihat dalam beberapa indikator. Pertama, dari sisi formula electoral dalam pemilihan umum legislatif, untuk mengatasi permasalahan tersebut perlu di fokuskan kepada penyederhanaan partai di parlemen untuk mendukung kebijakan presiden.

Hipotesis Maurice Duverger (Duverger laws) menyatakan bahwa ada hubungan antara sistem pemilu dengan sistem kepartaian. Dimana hal ini dapat dilihat melalui dua sistem, yaitu (i) sistem pemilu plurality yang cenderung menghasilkan sistem dua partai, sedangkan (ii) sistem pemilu proporsional yang cenderung menghasilkan sistem multipartai.

Namun secara moderat, Syaiful Aris dalam penelitiannya mengetengahkan kebaikan dari kedua sistem pemilu tersebut, dengan menamainya "sistem pemilu campuran". Hal ini dilakukan untuk menutupi kelemahan sistem proporsional yaitu supaya secara alamiah tercipta sistem partai mayoritas minimal diperlemen. Dan juga kelemahan sistem mayoritarian yaitu the winner takes all. Hal ini dapat dilakukan dengan dua acara yaitu: (i) daerah pemilihan terbagi atas daerah pemilihan berdasarkan sistem mayoritarian dan daerah pemilihan berdasarkan sistem proporsional, (ii) ada dua calon yang maju dalam pemilu yaitu calon yang maju melalui sistem distrik dan calon yang maju menggunakan sistem proporsional.

Dalam konteks pemilihan legislatif di Indonesia menggunakan formula electoral proporsional terbuka, Kondisi demikian memunculkan banyak partai yang ikut di pemilihan umum legislatif, yaitu sebanyak 16 partai nasional dan 4 partai lokal. Hal demikian kemudian di dukung oleh penggunaan metode konversi suara divisor sainte lague yang memungkinkan terakomodirnya partai-partai kecil (yang lolos parlementery threshold) untuk mendapatkan jumlah kursi melalui konvensi suara yang lebih proporsional dari metode kuota hare. Dengan hasil 9 parpol nasional yang lolos ke parlemen, dan belum menunjukkan penyederhanaan partai diparlemen. Meskipun sistem yang ada cenderung menghasilkan penyederhanaan, namun masih dibutuhkan fitur lain seperti electoral threshold atau parlementery threshold.

Kedua, dapat dilihat dari aspek threshold di parlemen dan district magnitude, sejak empat kali pemilu (Pemilu 1999, 2004, 2009 dan 2014) hanya Pemilu tahun 1999 yang dapat menghasilkan sistem multipartai sederhana (limited plurality) dan sisanya multipartai ekstrem dengan indeks effective number of political parties in parliament (ENPP) lebih dari lima. Fitra Arsil berkesimpulan bahwa secara keseluruhan berbagai upaya penyederhanaan kepartaian melalui threshold belum efektif. Fragmentasi masih terlihat serta tingginya antusiasme pendirian partai baru. Kemudian, gagasan ambang batas hanya seperti jalan keluar yang simplistic dari pembentuk undang-undang. Hal ini dikarenakan gagasan menaikkan besaran ambang batas di pembuat undang-undang tidak disertai oleh argumentasi yang tidak cukup memadai, akhirnya solusi kreatif dari masyarakat pun hanya mendapatkan porsi yang terbatas.

Dari aspek parlementery threshold sebesar 4% (empat persen), dan district magnitude sebesar 3 sampai 10 kursi. Belum juga menunjukkan adanya penyederhanaan partai yang ada di parlemen. Dibandingkan tahun 2014 dengan besar parlementery threshold 3,5%, pada tahun 2019 hanya berkurang satu partai di parlemen.

Ketiga, efek ekor jas (coattail effect), melalui penelitian David Samuels dan Matthew Soberg Shugart yang menyatakan bahwa coattail effect adalah the ability of candidate at the top of the ticket to carry into office...his party's candidates on the same ticket, and on the concept typically is operationalized as a correlation between the presidential and legislative vote in a given constituency.¹⁶⁵ Coattail effect merupakan keterpilihan calon presiden yang mempengaruhi keterpilihan calon legislatif. Hal ini dikarenakan pelaksanaan pemilu legislatif dengan eksekutif yang serentak, dimana pilihan rakyat antara calon presiden dan calon anggota legislatif tidak memiliki preferensi yang jauh.¹⁶⁶ Hal ini merupakan suatu efek psikologis dari pemilih yang menghasilkan probabilitas dukungan presiden yang relatif baik.¹⁶⁷ Dan lebih jauh, efek ekor jas ini akan memberikan efek koalisi yang solid, dan dapat menjadi jawaban inkompatibilitas multipartai dalam sistem presidensial di Indonesia.

Analisa Waktu Pelaksanaan Pemilu Legislatif-Eksekutif.

Analisa dalam aspek waktu pelaksanaan pemilu dapat dilihat dari dua fitur, yaitu fitur keserentakan dan jarak pelaksanaan pemilu dengan awal demokratisasi. Pertama, dalam aspek keserentakan, Djayadi Hanan beranggapan bahwa kaitan sistem pemilu dengan sistem kepartaian legislatif memberikan gambaran bahwa pemilu serentak tidak serta merta berujung pada penterdahan kepartaian di legislatif. Karena ada faktor formula sistem

pemilu, jumlah kandidat, jarak waktu dimulainya demokratisasi. Dalam konteks Indonesia yang menggunakan sistem formula electoral majority runoff, dampak negatif formula majority runoff akan hilang dampak jika dilakukan setidaknya 3-4 pemilu lagi.

Kedua, dalam fitur jarak dimulainya demokratisasi, Nunes dan Thies mengatakan bahwa dampak fragmentatif sistem majority runoff akan semakin memudar seiring jauhnya sebuah pemilihan umum dari titik awal dilakukannya demokratisasi. Dampak negatif fragmentatif dari sistem tersebut diprediksi akan hilang ketika melewati sekitar 5 sampai 8 kali pemilu. Dalam konteks Indonesia, pemilu tahun 2019 adalah pemilu ke 5 dimana demokratisasi sudah berjalan selama 20 tahun.

Kelemahan dan Pergeseran Political Efficacy Pemilihan Umum Serentak.

Pemilu serentak 2019 tidak mempengaruhi penyederhanaan sistem kepartaian legislatif karena menggabungkan formula majority runoff dengan pemilu serentak. Dilain sisi, sistem pemilihan ini juga berimbas terhadap ketimpangan diberbagai aspek pemerintahan. Melalui Permohonan Nomor 37/PUU-XVII/2019 yang di registrasi pada 13 September 2019, pemohon mengajukan permohonan uji materil Pasal 167 ayat 3 dan Pasal 347 ayat 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terkait frasa “secara serentak” terhadap Pasal 28G ayat 1, Pasal 28H ayat 1 dan Pasal 28I ayat 4 UUD 1945.

Permasalahan pemilu serentak 2019 setidaknya dapat diurai pada beberapa hal, yaitu (i) beban kerumitan dan kompleksitas pemilu, (ii) kerumitan yang dihadapi pemilih, (iii) tenggelamnya isu lokal, (iv) terjadinya polarisasi tajam.¹⁷⁴ Syamsuddin Haris dalam keterangannya juga menambahkan bahwa permasalahan pemilu serentak bukan pada persoalan penyelenggaraan yang sama, melainkan pada (i) kompleksitas peserta pemilu yang diikuti oleh banyak peserta baik parpol maupun DPD. Maka dari itu, ia menyimpulkan bahwa seharusnya keserentakan pemungutan suara tidak harus disertai dengan keserentakan penghitungan suara dan seyogyanya dilakukan pemisahan antara pemilu serentak nasional dan lokal.

Selain permohonan sebagaimana di uraikan di atas, melalui Permohonan Nomor 55/PUU-XVII/2019 yang diregistrasi pada tanggal 24 September 2019, Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) mengajukan permohonan uji materil Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 jo. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU Pilkada). Pemohon mendalilkan bahwa, Pertama, desain pemilu serentak lima kotak tidak memberikan penguatan terhadap sistem presidensial di Indonesia. Hal demikian di landasi dengan argumen bahwa pada awalnya pemilu serentak yang bertujuan untuk menimbulkan efek ekor jas untuk memperkuat sistem presidensial, tidak terjadi pada pemerintahan di daerah. Maka dari itu, pelaksanaan pemilu 5 kotak tersebut akan mengakibatkan lemahnya sistem pemerintahan karena terpisahnya pemilihan kepala daerah dengan DPRD. Seharusnya, membangun sistem pemerintahan yang kongruen haruslah dalam kerangka fikir nasional dan daerah yang sama, dengan menyelaraskan agenda pemerintahan pusat dan daerah. Namun, yang terjadi dukungan yang dihasilkan dari efek ekor jas pemilu serentak memang terlihat dalam konteks pemerintahan pusat, namun hasil tersebut tidak berimbas kepada sistem pemerintahan di daerah.

Kedua, desain pemilu serentak lima kotak tidak sesuai dengan asas pemilu di dalam UUD 1945. Yang salah satu argumennya bahwa pemilu lima kotak menurunkan derajat keterwakilan, dimana terdapat banyak jumlah suara yang tidak sah yang sangat tinggi. Dengan jumlah total pengguna hak pilih sebesar 157.475.213 suara, terdapat sekitar 17.503.953 suara yang tidak sah atau sekitar 11,21% (sebelas koma dua puluh satu persen). Jumlah ini hanya lebih rendah dibandingkan dua partai pemenang pemilu yaitu PDI-P dan Gerindra, namun mengalahkan jumlah suara dari 7 partai lainnya di parlemen. Pemohon mendalilkan bahwa besaran suara yang tidak sah ini diakibatkan dengan kebingungan yang di alami pemilih dengan sistem pemilu 5 kotak ini. Hal ini sejalan dengan survei yang dilakukan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) bahwa 74% publik hasil survei mengalami kesulitan.

Koalisi memang awalnya memang fitur dalam sistem parlemen yang terjadi ketika hasil pemilihan umum menunjukan tidak satupun partai politik mendapatkan suara mayoritas mutlak sehingga dapat membentuk pemerintahannya sendiri (single party government). Yang dimana basis negosiasi prioritasnya adalah prefensi kebijakan sehingga menghasilkan koalisi berbasis kebijakan (policy based coalition). Koalisi dalam sistem presidensial-multipartai menjadi keharusan. Karena partai-partai hasil pemilihan umum tidak ada yang bisa menjadi dominasi atau pemenang mutlak

Jenis koalisi berdasarkan skala atau besarnya (kuantitas) dalam dibedakan dalam tiga kategori, yaitu (i) koalisi pemenang minimal (minimal winning coalition) yang menunjuk pada pemerintah yang mendapat dukungan mayoritas sederhana di parlemen (ii) koalisi minoritas (minority coalition) adalah koalisi pemerintah dari partai-partai kecil dan karena itu tidak mendapat dukungan mayoritas sederhana di parlemen dan (iii) koalisi besar (grand/oversized coalition) yang menunjuk kepada koalisi pemerintahan yang didukung oleh mayoritas mutlak partai politik di parlemen. Dalam konstitusi Indonesia (UUD 1945), memberikan gambaran untuk melakukan koalisi, melalui Pasal 6A ayat (2) yang berbunyi, "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum", menunjukan bahwa UUD 1945 memberi landasan bagi lahirnya pre-electoral coalition yang merupakan koalisi lazim dalam sistem presidensial untuk memenangkan pemilu. Setelah pemilu dimenangkan, koalisi ini dapat berlanjut untuk membentuk pemerintahan (government coalition) yang dimana partai politik menempatkan wakilnya dalam pemerintahan (portofolio coalition).¹⁷⁹ Meskipun koalisi tersebut dapat saja berubah sewaktu-waktu karena adanya cabinet reshuffle. Namun, desain sistem konstitusi menghendaki koalisi berjangka panjang, sebagaimana tersirat pada Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, jika presiden behalangan tetap secara bersamaan, maka yang menggantikan adalah pasangan calon (presiden dan wakil presiden) dari partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya meraih suara tertinggi pertama dan kedua dalam pemilihan sebelumnya.

Kedua, pelaksanaan presidensial multipartai di Indonesia berjalan relatif baik. Dengan indikator, (i) stabilitas demokrasi yang sudah berjalan relatif baik (ii) tingkat kebuntuan hubungan eksekutif-legislatif yang sudah memiliki mekanisme jalan keluar sendiri, baik yang diatur secara konstitusional maupun secara legal di dalam undang-undang (iii) kinerja pemerintahan yang relatif baik, sehingga tidak menimbulkan dampak negatif sosio-ekonomi dan politik yang dapat membahayakan sistem.

Namun, untuk lebih memperkuat sistem dari segi pengaturan dan praktik sistem pemilihan, mendasarkan pada temuan Jones, Carey dan Mainwaring maka Indonesia disarankan untuk mengubah formula pemilu presidennya menjadi plurality. Meskipun akan berdampak kepada instabilitas legitimasi dan dampak moderasi secara politik dan kebijakan sistem majority run-off. Dengan ketentuan yaitu: (i) formula plurality untuk sistem pemilihan presiden, (ii) melakukan optimalisasi pelaksanaan pemilu eksekutif dan legislatif serentak, (iii) jumlah kursi daerah pemilihan atau distric magnitude moderat dengan 5-8 kursi.

4. KESIMPULAN

Sistem pemerintahan adalah konsep yang mengkaji hubungan antara badan legislatif dan badan eksekutif disuatu negara. Untuk melihat pola sistem pemerintahan yang digunakan disuatu negara, dapat diteliti melalui pengaturan kedudukan dan hubungan antara lembaga negara di dalam konstitusi. Sejarah penerapan sistem pemerintahan di Indonesia mengalami pasang surut dan pergantian sistem, baik antara sistem parlementer dan sistem presidensial. Sampai pada akhirnya dengan di tandai munculnya pergerakan reformasi, Indonesia memutuskan untuk memilih sistem pemerintahan presidensial dengan segala upaya untuk memperbaikinya (purifikasi). Namun dalam perjalanannya, sistem pemerintahan presidensial masih mengalami kekurangan. Setidaknya kekurangan yang tergambar di akibatkan oleh diterapkannya sistem multipartai dan adanya fitur presidential threshold dalam sistem ini. Pemilihan umum serentak memiliki kaitan dengan penguatan

sistem pemerintahan presidensial ketika dilaksanakan secara konsekuen dan murni dalam hal penguatan sistem presidensial dalam konteks kandidasi pemilihan eksekutif (presiden).

Pelaksanaan pemilihan umum serentak di Indonesia sebagai suatu sistem filsafat dapat dianalisa melalui UU Pemilu. Pengaturan dan pelaksanaan pemilihan umum serentak setidaknya di latar belakang oleh aspek efektivitas pemilu, efisiensi ekonomi dan juga pemaknaan original intent konstitusi. Dalam pelaksanaannya, pemilihan umum eksekutif dilaksanakan dengan ketentuan fitur formula elektoral majority run off dengan dua kandidat presiden. Dan pelaksanaan pemilu legislatif dilaksanakan dengan ketentuan fitur formula elektoral proporsional terbuka, ambang batas parlemen sebesar 4% (empat persen), distric magnitude sebesar 3-10 kursi dan menunjukkan adanya efek ekor jas (coattail effect).

Dari segi tujuan (politik hukum) pelaksanaan pemilu serentak sebagai upaya untuk memperbaiki penataan sistem presidensial, ditemukan beberapa hasil yang menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilihan umum presiden tidak selalu mendukung penguatan sistem. Dimana penguatan sistem presidensial hanya terjadi pada konteks jumlah kandidat, yang pada pelaksanaannya hanya terdapat dua kandidat yang bertarung. Sedangkan formula elektoral majority run off + 20% tidak mendukung penguatan. Dari pelaksanaan pemilu legislatif, formula elektoral proporsional terbuka, ambang batas 4%, dan distric magnitude sebesar 3-10 kursi belum menunjukkan efektivitas penyederhanaan partai. Sedangkan efek ekor jas muncul terhadap beberapa partai pengusung presiden terpilih. Namun, pelaksanaan pemilu serentak menunjukkan kekurangan di beberapa sektor yang mengakibatkan adanya upaya pergeseran political efficacy masyarakat melalui gugatan konstitusional review terhadap UU Pemilu ini. Meskipun gugatan tersebut belum berhasil dalam memberikan warna lain pemilu serentak atau memperbaiki kekurangan pemilu serentak. Setidaknya Indonesia memiliki fitur yang memungkinkan untuk menutupi kekurangan sistem pemerintahan presidensial, yaitu konsep koalisi dan adanya jalan keluar konstitusional dalam mengatasi jalan buntu politik.

5. REFERENSI

- Abduh, R., & Hanifah, I. (2020). Certainty of Jurisdiction Law in Civil Law System. *Randwick International of Social Science Journal*, 1(2), 271-276.
- Abduh, R., & Riza, F. (2018). Pemberian Bantuan Hukum Kepada Masyarakat Miskin yang Mengajukan Gugatan Melalui Pos Bantuan Hukum di Pengadilan Agama. *EduTech: Jurnal Ilmu Pendidikan dan Ilmu Sosial*, 4(2).
- Andryan, E. P., & Suhaidi, F. A. N. (2021, October). Prerogative Right of the President in Granting Pardon (Comparative Analysis on a Number of Countries). In *ICOLEG 2021: Proceedings of the 2nd International Conference on Law, Economic, Governance, ICOLEG 2021, 29-30 June 2021, Semarang, Indonesia* (p. 17). European Alliance for Innovation.
- Astuti, M. (2020). Protection of Disappeared and Dead as a Result of War According to International Humanitarian Law and Islamic Law. *International Journal Reglement & Society (IJRS)*, 1(2), 53-61.
- Astuti, M. (2022, March). PROVISION OF ASYLUM FOR REFUGEE VICTIMS OF CONFLICT WITH ARMED ACCORDING TO INTERNATIONAL LAW AND ISLAMIC LAW. In *Proceeding International Seminar of Islamic Studies* (Vol. 3, No. 1, pp. 716-723).
- Chandranegara, I. S., & Sihombing, E. N. (2021). Emergency law-making in Indonesia: Between political and constitutional process. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*, 24(4), 1-7.
- Faisal, F. (2016). Efektifitas Penerapan Multi-Criteria Decision Making (Mcdm) Dalam Pemilihan Perangkat Lunak Layanan Pengolah Pemungutan Suara Elektronik Dengan Menggunakan Expert Choice. *Kilat*, 5(2), 97-104.
- Faisal, F. (2019, March). STRATEGY PROMOTES GOOD BUREAUCRACY AVOID CONFLICT RESOLUTIONS. In *Proceeding: International Conference on Islamic Studies (ICIS) IAIN Ponorogo* (pp. 1-10).
- Fajriawati, F., & Harisman, H. (2020). Application of the Gallery Walk Method to Increase Activities and Learning Achievement of Law Students in Pancasila Education Courses. *International Journal Reglement & Society (IJRS)*, 1(2), 86-92.
- Hakim, N., & Sumawaty, I. (2018). Implementasi Hukum Transendental Dalam Bentuk Aturan Perundang-Undangan Di Indonesia. Prosiding Seminar Nasional & Call for Papers Hukum Transendental.

- Kodiyat, B. A. (2017). HAK KONSTITUSIONAL PARTAI POLITIK DALAM PENGUSULAN CALON PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN PADA PEMILIHAN UMUM TAHUN 2019. *Borneo Law Review*, 1(2), 109-126.
- Kodiyat, B. A. (2019). Fungsi Partai Politik Dalam Meningkatkan Partisipasi Pemilih Pada Pemilihan Umum Kepala Daerah di Kota Medan. *EduTech: Jurnal Ilmu Pendidikan dan Ilmu Sosial*, 5(1).
- Kodiyat, B. A., & Andryan, A. (2021). Pengaruh Partai Politik Bagi Pendidikan Politik Pemilih Pemula Pada Pemilihan Walikota Kota Medan Tahun 2020. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 8(1), 101-112.
- Kodiyat, B. A., & Andryan, A. (2021). Pengaruh Partai Politik Bagi Pendidikan Politik Pemilih Pemula Pada Pemilihan Walikota Kota Medan Tahun 2020. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 8(1), 101-112.
- Koto, I. (2021). Cyber Crime According to the ITE Law. *International Journal Reglement & Society (IJRS)*, 2(2), 103-110.
- Koto, I., & Asmadi, E. (2021). Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Tindakan Malpraktik Tenaga Medis di Rumah Sakit. *Volkgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*, 4(2), 181-192.
- Koto, I., & Lubis, T. H. (2021). Tindak Pidana Penyelundupan Pakaian Bekas Dalam Perspektif Teori Kepastian Hukum (Studi Kasus Di Kantor Bea Cukai Teluk Nibung Tanjung Balai). *Buletin Konstitusi*, 2(1).
- Koto, I., & Lubis, T. H. (2021). Tindak Pidana Penyelundupan Pakaian Bekas Dalam Perspektif Teori Kepastian Hukum (Studi Kasus Di Kantor Bea Cukai Teluk Nibung Tanjung Balai). *Buletin Konstitusi*, 2(1).
- Lubis, M. S. Y. (2006). Tinjauan Yuridis terhadap Tanggung Jawab Perusahaan Umum (PERUM) Pegadaian atas Benda Jaminan (Studi Pada Perusahaan Umum (Perum) Pegadaian Kantor Wilayah I Medan).
- Lubis, M. S. Y. (2022). *Buku Ajar Hukum Perdata Internasional* (Vol. 1). umsu press.
- Lubis, M. T. S. (2020). Analisis Hukum terhadap Perusakan Kertas Suara Pemilihan Umum. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 7(1), 69-77.
- Moertiono, R. J. (2020, January). The Right Of Inquiryof The Representative Council. In *Proceeding International Seminar of Islamic Studies* (Vol. 1, No. 1, pp. 269-272).
- Moertiyono, R. J. (2019). Reconstruction Policy Of Sanctions Against Destruction Of Evidence Illegal Fishing Based Small Fishing Welfare Values. *Legal Reconstruction in Indonesia Based on Human Right*.
- Nasution, M., & Sihombing, E. N. (2020). *Ilmu Negara*. Penerbit EnamMedia.
- Ramadhani, R. (2020). Buku Ajar Hukum dan Etika Profesi Hukum.
- Rozi, M. (2014). Efektifitas hakim mediasi dalam menyelesaikan perkara perceraian di Pengadilan Agama Jakarta Selatan.
- Sihombing, E. N. (2009). Pemberlakuan Parliamentary Threshold Dan Kaitannya Dengan Hak Asasi Manusia. *Jurnal Konstitusi Lk Sps Universitas Sumatera Utara*, 1.
- Sihombing, E. N. (2018). Disbursing Obesity of Local Regulation Through Program Harmonizing Local Regulation Formation. *International Journal of Humanities and Social Science Research*, 4(5).
- Sihombing, E. N. (2019). Pengantar Hukum Konstitusi.
- Sihombing, E. N. (2019). Pengantar Hukum Konstitusi.
- Sihombing, E. N. (2020). *Politik Hukum*. Penerbit EnamMedia.
- Sihombing, E. N. (2021). [BUKU AJAR] _Hukum Kelembagaan Negara.
- Sihombing, E. N., & Hadita, C. (2021). Konstitusionalitas Poligami Dalam Perspektif Hermeneutika Hukum Islam Di Indonesia. *Mahakim: Journal of Islamic Family Law*, 5(1).
- Sihombing, E. N., & Hsb, A. M. (2017). Ilmu perundang-undangan. Medan: Pustaka Prima.
- Sihombing, E. N., & Utara, H. A. M. S. (2016). Problematika Penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Problems On Forming Local Regulations Programs). *Dari Redaksi*, 285
- Syaputra¹, M. Y. A., & Sihombing, E. N. (2020). RELASI ASPEK SOSIAL DAN BUDAYA DENGAN POLITIK HUKUM PEMILIHAN KEPALA DAERAH LANGSUNG DI INDONESIA (Relationship of Social and Cultural Aspects with Politics of Law on Direct Regional Head Election in Indonesia). *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 20(2), 205-220.
- Wajdi, F., & Andryan, A. (2020). Sifat Putusan Impeachment MK Terhadap Status Hukum Presiden dan/atau Wakil Presiden. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 20(3), 301-314.
- Yusrizal, M. (2021). State-Owned Enterprise Partnership Program as a Form of Corporate Social Responsibility to Small and Medium Enterprises. *Randwick International of Social Science Journal*, 2(4), 535-545.

- Yusrizal, M., & Erwinsyahbana, T. (2012). HUKUM PERIZINAN; Proses Pendirian dan Pendaftaran Perusahaan dalam Praktek.
- Zainuddin, Z. (2020). The Responsibility of State Administrative Officials in the Implementation of the Decisions of the State Administrative Court. *International Journal Reglement & Society (IJS)*, 1(1), 25-30.
- Zainuddin, Z., & Ramadhani, R. (2021). The Legal Force Of Electronic Signatures In Online Mortgage Registration. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 21(2), 243-252.