



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal Buletin KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

**PENATAAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL MELALUI
KONFIGURASI PEMILIHAN UMUM SERENTAK DI INDONESIA**

**PRESIDENTIAL GOVERNMENT SYSTEM ORGANIZATION
THROUGH
CONFIGURATION OF CONSTITUTIONAL ELECTIONS IN
INDONESIA**

Satriansyah Den Retno Wardana, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah
Sumatera Utara, Jl. Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan

satriansyahdrw@gmail.com

Eka N.A.M Sihombing, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera
Utara, Jl. Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan

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. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui 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 normatif yang bersifat deskriptif. Dengan menggunakan data sekunder dan bahan hukum primer, sekunder dan tersier dan analisa kualitatif. Penelitian ini menunjukkan 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 menunjukkan adanya efek ekor jas (*coattail effect*). Dan pelaksanaan pemilihan umum presiden hanya menunjukkan penguatan sistem dari segi kandidat yang bertarung saja, sedangkan pemilihan legislatif menunjukkan penguatan dengan adanya efek ekor jas. Dapat disimpulkan bahwa pemilihan umum serentak memiliki keterkaitan erat dalam penataan sistem presidensial di Indonesia.

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



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

ABSTRACT

The government system is a concept that examines the relationship between the legislature and the executive. In Indonesia, the government system operates with various dynamics where the government system alternates from a parliamentary to a presidential configuration. This study aims to determine the relationship between the presidential system and simultaneous elections, how the implementation of simultaneous elections in Indonesia and how the implementation of simultaneous elections can have an impact on the arrangement of the presidential system in Indonesia. This research uses a descriptive normative juridical research approach. By using secondary data and primary, secondary and tertiary legal materials and qualitative analysis. This research shows that the simultaneous general election has a relationship in structuring the presidential system, the executive general election is carried out with the provisions of the electoral formula feature majority run off with two presidential candidates and the implementation of the legislative election is carried out with the provisions of the open proportional electoral formula feature, the parliamentary threshold of 4% (four percent), the distric magnitude is 3-10 seats and shows a coattail effect. And the implementation of the presidential general election only shows the strengthening of the system in terms of the candidates who are fighting, while the legislative elections show strengthening with the tail-tail effect. It can be concluded that the simultaneous general election has a close relationship in structuring the presidential system in Indonesia.

Keywords: *Presidential Government System, Government System Arrangement, Concurrent General Election.*

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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 kekauan 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



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

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.

Dalam mengatasi berbagai kelemahan yang ada, berkaca dari banyak pemilu yang dilaksanagn di negara Amerika Latin, bahwa pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum eksekutif yang dilaksanakan serentak (pemilu serentak) adalah salah satu cara dalam mengatasi kelemahan sistem presidensial yang ada di Indonesia.

Di Indonesia, gagasan pemilu serentak sebenarnya bukan suatu pengaturan yang berasal dari inisiatif pembentuk undang-undang. Melainkan hasil dari sebuah kenyataan sosiologis masyarakat untuk melakukan *political efficacy*. Jika kita telusuri secara historis, pengaturan pemilu serentak sebenarnya sudah beberapa kali di uji. Hal ini dapat kita lihat dalam berbagai permohonan di Mahkamah Konstitusi dalam perkara 51-52-59/PUU-VI/2008 yang meskipun hal tersebut belum dikabulkan oleh Mahkamah.

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



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

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 (*parlementery threshold*) sebesar 4% (empat persen) suara sah nasional, dengan menggunakan metode konversi suara *sainte lague*.

Meskipun demikian, pengaturan tersebut kembali dilakukan pengujian konstiusionalitas norma (*constitutional review*) di Mahkamah Konstitusi. Hal ini dapat di tinjau dari pengujian sebuah norma yang mengatur pemilu serentak di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (selanjutnya disebut UU Pemilu) dalam perkara Nomor 37/PUU-XVII/2019. Dengan berbagai dalil argumen untuk mencari jalan paling ideal-konstitusional dalam pengaturan sistem pemilu di Indonesia.

B. Perumusan Masalah

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. Selanjutnya, akan di paparkan bagaimana upaya



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

penataan sistem presidensial di Indonesia melalui pemilihan umum serentak di Indonesia.

C. Metode Penelitian

Amiruddin dan Zainal Asikin menjelaskan bahwa penelitian hukum yang menempatkan hukum sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) adalah penelitian hukum doktrinal atau penelitian hukum normative.¹ Berdasarkan jenis dan pendekatan yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (yuridis normatif). Penelitian ini akan membedah pengaturan dan implemetasi pemilu serentak yang akan dikaitkan dengan pengaruh terhadap sistem presidensial yang ada di Indonesia. sifat penelitian ini adalah penelitian deskriptif. Sumber data yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah data yang bersumber dari hukum Islam adalah QS. Saba'(34:15) dan data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari Bahan Hukum Primer, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, UUD NRI 1945, Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, Bahan Hukum Sekunder, yaitu buku-buku yang terkait dalam pembahasan sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemilu baik dalam keilmuan hukum maupun politik dan sosial, Bahan Hukum Tersier, yaitu menggunakan beberapa kamus hukum untuk menjelaskan istilah-istilah hukum dan juga kamus bahasa untuk menerjemahkan bahasa asing yang terdapat dalam penelitian dari negara lain. Alat pengumpulan data yang digunakan penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*), baik secara *offline* atau *online*. Dan didukung dengan metode pengumpulan data wawancara untuk mendapatkan data pendukung.

¹ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers, hal.118.



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

II. PEMBAHASAN

1. Hubungan Sistem Pemerintahan Presidensial dengan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia

K.C. Wheare menyatakan bahwa, *“a constitution as a written document which describes “the whole sistem of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government”*.² Lebih lanjut Wheare juga mengatakan bahwa konstitusi sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan dalam pemerintahan suatu Negara.³ (Fajlurrahman Jurdi, 2019, h. 112). Hal demikian menjelaskan bahwa konstitusi adalah dokumen tertulis sebagai wadah pengaturan sistem pemerintahan.

Sebagai wujud perjanjian sosial tertinggi, 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 yang senantiasa akan menyempurnakannya.⁴

Hal ini sangat gamblang menunjukkan bahwa di dalam ketentuan konstitusi sarat akan pemuatan sistem pemerintahan. Maka dari itu, dalam memahami dan menganalisa wujud konstelasi sistem pemerintahan baik secara teori ataupun praktik harus dilakukan peninjauan terhadap materi muatan konstitusi di suatu negara, termasuk UUD 1945 dalam konteks Indonesia.

² Wheare, K.C., 1975 *Modern Contitutions*, London: Oxford University Press, page.1

³ Jurdi, Fajlurrahman, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Prenamedia Group, hal.112

⁴ Ashiddiqie, Jimly,. 2015, *Konstitusi Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demoratis*, Malang: Setara Press. Hal.145-146



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

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.⁵

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.⁶ 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 antara penyelenggara

⁵ AR, Hanta Yudha., 2010, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dileme Ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal 77-78.

⁶ Soemantri, Sri., 1993, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, hal.115



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

negara atau lembaga negara yang melaksanakan kegiatan pemerintahan secara luas dalam suatu tatanan untuk mencapai tujuan Negara.⁷

Konflik antara legislatif dan eksekutif pada sistem presidensial setidaknya akan memberikan dampak pemberhentian presiden, *democratic breakdown* atau *deadlock* yang memicu penyelesaian non demokratis (Cecilia Martinez-Gallardo, 2011, h.113). Hal tersebut diakibatkan oleh fitur-fitur sistem presidensial itu sendiri. Fitur *fixed terms*, *dual democratic legitimacy*, pemilu yang menghasilkan *the winner takes all* dan *majoritarian tendency* adalah penyebabnya. Yang dimana hal tersebut akan semakin mengganggu stabilitas sistem jika dikombinasikan dengan sistem multipartai yang terfragmentasi tajam.

Masalah umum presidensial tersebut dapat dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut: *Pertama*, fitur *fixed term* atau dalam kata lain adalah kekakuan (*rigidly*), akan memberikan pengaruh abainya eksekutif terhadap aspirasi parlemen karena sejatinya presiden tidak dapat dijatuhkan oleh alasan politis semata oleh parlemen. Hal ini akan membawa dampak kebuntuan dan kemandegan dimana ketika terjadi ketidakpuasan terhadap presiden, tidak ada jalan lain kecuali menunggu sampai masa jabatan presiden berakhir. *Kedua*, *Dual democratic legitimacy*, menurut Linz membuat sistem presidensial tidak fleksibel. Dimana satu kekuasaan tidak akan bisa mempengaruhi kekuasaan yang lain, kemudian tidak tersedianya mekanisme untuk mengganti kepala pemerintahan ketika terjadi jalan buntu (*gridlock*) yang pada akhirnya akan terus membawa ketegangan antar lembaga akan terus meningkat dan mengganggu stabilitas sistem pemerintahan.⁸ *Ketiga*, sedangkan *the winner takes all* akan mengecilkan insentif kerjasama antar lembaga. *Keempat*, ketika pemerintahan dalam situasi *divided government*, maka presiden akan memiliki cela

⁷ Yani, Ahmad., 2018, Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktik, Jember: Jurnal Lentera Hukum University of Jember, Vol.5 No.2, Hal.253

⁸ Linza, Juan J., 1994, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, Baltimore: John Hopkins University Press, P. 6-7



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin KONSTITUSI*
Volume I, Isue I, Oktober 2020

untuk mengabaikan parlemen. Hal ini mengakibatkan lemahnya sistem parlemen dan rezim akan menjadi otoriter, yang pada akhirnya hal ini dapat mengakibatkan kejatuhan demokrasi dalam sistem presidensial (*democratic breakdown*).

Konflik antara legislatif dan eksekutif pada sistem presidensial setidaknya akan memberikan dampak pemberhentian presiden, *democratic breakdown* atau *deadlock* yang memicu penyelesaian non demokratis⁹ Hal tersebut diakibatkan oleh fitur-fitur sistem presidensial itu sendiri. Fitur *fixed terms*, *dual democratic legitimacy*, pemilu yang menghasilkan *the winner takes all* dan *majoritarian tendency* adalah penyebabnya. Yang dimana hal tersebut akan semakin mengganggu stabilitas sistem jika dikombinasikan dengan sistem multipartai yang terfragmentasi tajam.

Masalah umum presidensial tersebut dapat dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut: *Pertama*, fitur *fixed term* atau dalam kata lain adalah kekakuan (*rigidly*), akan memberikan pengaruh abainya eksekutif terhadap aspirasi parlemen karena sejatinya presiden tidak dapat dijatuhkan oleh alasan politis semata oleh parlemen. Hal ini akan membawa dampak kebuntuan dan kemandegan dimana ketika terjadi ketidakpuasan terhadap presiden, tidak ada jalan lain kecuali menunggu sampai masa jabatan presiden berakhir. *Kedua*, *Dual democratic legitimacy*, menurut Linz membuat sistem presidensial tidak fleksibel. Dimana satu kekuasaan tidak akan bisa mempengaruhi kekuasaan yang lain, kemudian tidak tersedianya mekanisme untuk mengganti kepala pemerintahan ketika terjadi jalan buntu (*gridlock*) yang pada akhirnya akan terus membawa ketegangan antar lembaga akan terus meningkat dan mengganggu stabilitas sistem pemerintahan.¹⁰ *Ketiga*, sedangkan *the winner takes all* akan mengecilkan insentif kerjasama antar lembaga. *Keempat*, ketika pemerintahan dalam situasi *divided government*, maka presiden akan memiliki cela

⁹ Arsil, Fitra., 2017, *Teori Hukum Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi antar system Pemerintahan di Berbagai Negara*, Depok: Raja Garfindo Persada, hal.113

¹⁰ Linza, Juan J., *Op. Cit*, Hal.6-7



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin KONSTITUSI*
Volume I, Isue I, Oktober 2020

untuk mengabaikan parlemen. Hal ini mengakibatkan lemahnya sistem parlemen dan rezim akan menjadi otoriter, yang pada akhirnya hal ini dapat mengakibatkan kejatuhan demokrasi dalam sistem presidensial (*democratic breakdown*).

Konflik antara legislatif dan eksekutif pada sistem presidensial setidaknya akan memberikan dampak pemberhentian presiden, *democratic breakdown* atau *deadlock* yang memicu penyelesaian non demokratis. Hal tersebut diakibatkan oleh fitur-fitur sistem presidensial itu sendiri. Fitur *fixed terms*, *dual democratic legitimacy*, pemilu yang menghasilkan *the winner takes all* dan *majoritarian tendency* adalah penyebabnya. Yang dimana hal tersebut akan semakin mengganggu stabilitas sistem jika dikombinasikan dengan sistem multipartai yang terfragmentasi tajam.

Masalah umum presidensial tersebut dapat dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut: *Pertama*, fitur *fixed term* atau dalam kata lain adalah kekakuan (*rigidly*), akan memberikan pengaruh abainya eksekutif terhadap aspirasi parlemen karena sejatinya presiden tidak dapat dijatuhkan oleh alasan politis semata oleh parlemen. Hal ini akan membawa dampak kebuntuan dan kemandegan dimana ketika terjadi ketidakpuasan terhadap presiden, tidak ada jalan lain kecuali menunggu sampai masa jabatan presiden berakhir. *Kedua*, *Dual democratic legitimacy*, menurut Linz membuat sistem presidensial tidak fleksibel. Dimana satu kekuasaan tidak akan bisa mempengaruhi kekuasaan yang lain, kemudian tidak tersedianya mekanisme untuk mengganti kepala pemerintahan ketika terjadi jalan buntu (*gridlock*) yang pada akhirnya akan terus membawa ketegangan antar lembaga akan terus meningkat dan mengganggu stabilitas sistem pemerintahan. *Ketiga*, sedangkan *the winner takes all* akan mengecilkan insentif kerjasama antar lembaga. *Keempat*, ketika pemerintahan dalam situasi *divided government*, maka presiden akan memiliki cela untuk mengabaikan parlemen. Hal ini mengakibatkan lemahnya sistem parlemen



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

dan rezim akan menjadi otoriter, yang pada akhirnya hal ini dapat mengakibatkan kejatuhan demokrasi dalam sistem presidensial (*democratic breakdown*).

2. Konfigurasi Sistem Pemilihan Umum Serentak di Indonesia

Pemilihan Umum Serentak adalah sebuah hasil *political efficacy* rakyat melalui jalur konstitusional gugatan undang-undang (*constitutional review*) di Mahkamah Konstitusi. Gugatan dengan Nomor Perkara 14/PUU-XI/2013 yang diajukan Effendi Gazali terkait norma yang termuat dalam Undang Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia sudah berjalan sejak Masa Orde Lama sampai masa setelah Reformasi. 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 *parlementery threshold*) dan metode penghitungan atau konversi suara.

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. 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



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. 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 dilihat dalam pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dimana pemilihan umum presiden dilaksanakan dengan serentak bersama pemilihan legislatif. Metode pencalonan yang digunakan adalah dengan ambang batas 20% jumlah kursi DPR atau 25% suara sah nasional. Sedangkan metode penetapannya menggunakan sistem *majority runoff* (50%+1 dengan *two round system*). Yang kemudian jika dilihat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, pemilihan umum legislatif dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka yang diserentakan dengan pemilihan presiden. Jumlah kursi alokasi pada setiap dapilnya (*district magnitude*) adalah 3-10 untuk DPR dan 3-12 untuk DPRD. Penetapan anggota DPR terpilih melalui *parlementery thereshold* sebesar 4% (empat persen) suara sah nasional. Yang kemudian penentuan jumlah kursi (konversi suara) dengan metode *sainte lague*.

3. Implementasi Pemilihan Umum Serentak dalam Penataan Sistem Pemerintahan Presidensial



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

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 systems is greatly enhanced when the president is provided with a majority or near-majority in the legislature.*”¹¹. Lebih lanjut ia menjelaskan bahwa hal utama yang menjadi objek terpengaruh adalah pemilihan legislatif yang akan mengikuti kecenderungan pemilihan presiden.

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.

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.¹²

¹¹ Jones, Mark.P., 1995, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, P.164

¹² Arsil, Fitra., *Op.Cit.*, Hal.220-221



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

Analisa dalam perspektif sistem pemilihan umum presiden akan dilihat dari beberapa aspek, yaitu *formula electoral* yang digunakan dan jumlah kandidat yang bertarung. *Pertama*, analisa penataan sistem presidensial dalam konteks pemilihan umum presiden pertama kali dapat dilihat melalui *formula electoral* pemilihan presiden. Dalam teori ilmu politik maupun kepemiluan, *Formula Electoral Plurality* dengan kombinasi pemilihan umum serentak dengan pemilihan umum legislatif cenderung akan menghasilkan sedikit kandidat presiden, hal ini terjadi dikarenakan parpol akan cenderung mengabaikan kandidat yang tidak kompetitif. Yang kemudian akan mendorong pembentukan koalisi sejak awal. Hal ini terjadi dikarenakan tidak ada putaran kedua yang memungkinkan partai politik untuk melakukan *re-coalition*. Namun, apabila formula ini dilaksanakan secara terpisah dengan pemilihan legislatif, maka dampak “reduktif” dari sistem *plurality* tidak akan berpengaruh terhadap penyederhanaan partai (legislatif dengan sistem proporsional). Maka dari itu, sistem pemilihan umum serentak legislatif-eksekutif akan efektif jika digabungkan dengan *formula electoral plurality*. Sedangkan sistem pemilu legislatif-eksekutif jika digabungkan dengan *formula electoral majority runoff* akan menghasilkan *inflationary* terhadap jumlah partai di legislatif.

Analisa dalam perspektif sistem pemilihan umum presiden akan dilihat dari beberapa aspek, yaitu *formula electoral* yang digunakan dan jumlah kandidat yang bertarung. *Pertama*, analisa penataan sistem presidensial dalam konteks pemilihan umum presiden pertama kali dapat dilihat melalui *formula electoral* pemilihan presiden. Dalam teori ilmu politik maupun kepemiluan, *Formula Electoral Plurality* dengan kombinasi pemilihan umum serentak dengan pemilihan umum legislatif cenderung akan menghasilkan sedikit kandidat presiden, hal ini terjadi dikarenakan parpol akan cenderung mengabaikan kandidat yang tidak kompetitif. Yang kemudian akan mendorong pembentukan koalisi sejak awal. Hal ini terjadi dikarenakan tidak ada putaran kedua yang memungkinkan partai politik untuk



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

melakukan *re-coalition*. Namun, apabila formula ini dilaksanakan secara terpisah dengan pemilihan legislatif, maka dampak “reduktif” dari sistem *plurality* tidak akan berpengaruh terhadap penyederhanaan partai (legislatif dengan sistem proporsional). Maka dari itu, sistem pemilihan umum serentak legislatif-eksekutif akan efektif jika digabungkan dengan *formula electoral plurality*. Sedangkan sistem pemilu legislatif-eksekutif jika digabungkan dengan *formula electoral majority runoff* akan menghasilkan *inflationary* terhadap jumlah partai di legislatif.

Kedua, dalam aspek jumlah kandidat yang bertarung ke dalam pilpres, terdapat teori yang mengatakan bahwa, pemilu serentak tidak akan mengurangi tingkat multipartai jika kandidat presiden banyak. Dari Stoll¹³ “...*proximate elections only have a reductive effect on the legislative party system when there are view viable presidential candidates; with a large number of candidates, they conversely have an inflationary effect*”. Bila banyak presiden yang bertarung, maka akan membuat partai terfragmentasi tajam.

Faktor yang mempengaruhi jumlah kandidat presiden: (i) *formula elektoral* pemilihan presiden, sistem *plurality* cenderung menghasilkan sedikit kandidat dan sistem *majority runoff* cenderung menghasilkan banyak kandidat presiden (ii) faktor petahana (*incumbent*) dimana ketika petahana ikut kembali bertarung, pesaing atau kandidat presiden yang ikut cenderung sedikit. (iii) faktor pelaksanaan pemilu legislatif dimana pemilu serentak akan menghasilkan jumlah presiden yang sedikit, sedangkan pemilu terpisah atau tidak serentak akan sebaliknya. 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

¹³ Hicken, Allen. and Heater Stoll, 2008, Electoral Rules and the size of the prize: How Political Institution Shape Presidential Party System. The Journal of Politics, 70 (4), h. 1109-1110



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

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 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*). *Pertama*, dari sisi *formula electoral* dalam pemilihan umum legslatif, 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.

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



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

menaikan 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 terbatas¹⁴

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* (Heroik Mutaqin Pratama, 2017, h, 441). *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. Hal ini merupakan suatu efek psikologis dari pemilih yang menghasilkan probabilitas dukungan presiden yang relatif baik. 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 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 pentederhanaan kepartaian di legislatif. 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.

¹⁴ Arsil, Fitra., *Op.Cit* hal.232.



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

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. *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. *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). *Ketiga*, sistem pemilihan lima kotak juga tidak sesuai dengan tujuan penguatan pemerintahan daerah.

Namun, terdapat beberapa jalan keluar rekomendatif yang dapat memberikan perbaikan konstruktif dalam penataan sistem pemerintahan presidensial yang efektif yaitu *Pertama*, penyederhanaan sistem kepartaian hanya salah satu jalan saja, bukan sebuah tujuan utama dalam menggalang dukungan politik kepada presiden di legislatif. *Kedua*, pelaksanaan presidensial multipartai di Indonesia berjalan relatif baik.

III. KESIMPULAN

Sistem pemerintahan adalah konsep yang mengkaji hubungan antara badan legislatif dan badang 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



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

penerapan sistem pemerintahan di Indonesia mengalami pasang surut dan pergantian sistem, baik antara sistem parlementer dan sistem presidensial.

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*).

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. Seharusnya politik hukum penataan sistem pemerintahan presidensial harus dipertegas lagi melalui penerapan sistem pemilihan umum. Pengaturan pemilihan umum harus menunjukkan skruitinisasi yang jelas antara syarat pemilu dengan tata cara atau prosedur pemilu. Penataan sistem presidensial masih dapat dilakukan melalui optimalisasi konsep koalisi dan keseimbangan kosntitusional sebagai jalan keluar dari kebuntuan hubungan pemerintahan (*deadlock government*).

IV. DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Arsil, Fitra., 2017, *Teori Hukum Pemerintahan: Pergeseran Knsep dan Saling Kntribusi antar system Pemerintahan di Berbagai Negara*, Depok: Raja Garfindo Persada



Pusat Studi Konstitusi dan Anti Korupsi
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
Jurnal *Buletin* KONSTITUSI
Volume I, Isue I, Oktober 2020

- AR, Hanta Yudha,. 2010, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dileme Ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Ashiddiqie, Jimly,. 2015, *Konstitusi Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demoratis*, Malang: Setara Press.
- Jurdi, Fajlurrahman, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Prenamedia Group.
- Jones, Mark.P., 1995, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame: University of Notre Darne Press.
- Linza, Juan J., 1994, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perfectives*, Baltimore: John Hopkins University Press.
- Wheare, K.C., 1975 *Modern Contitutions*, London: Oxford University Press.
- Soemantri, Sri., 1993, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Citra Aditya Bhakti.

Jurnal

- Yani, Ahmad., 2018, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktik*, Jember: Jurnal Lentera Hukum University of Jember, Vol.5 No.2.
- Hicken, Allen. and Heater Stoll, 2008, *Electoral Rules and the size of the Prize: How Political Institution Shape Presidential Party System*. *The Journal of Politics*, 70 (4).