

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

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum

Oleh:

**Satriansyah Den Retno Wardana
1606200220**



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2020**



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474
Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id,
fahum@umsu.ac.id

Bila menjawab surat ini, agar
disebutkan nomor dan
tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : SATRIANSYAH DEN RETNO, WARDANA
NPM : 1606200220
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PENATAAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL MELALUI KONFIGURASI PEMILIHAN UMUM SERENTAK DI INDONESIA

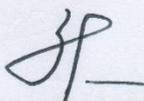
PENDAFTARAN : Tanggal, 1 Juli 2020

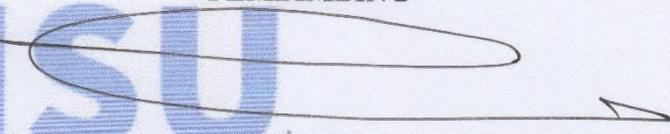
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah lulus dari Ujian Skripsi penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING


Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H.
NIDN: 0003036001


EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H., M.Hum.
NIP/NIDN/NIDK. 0003036001

Unggul | Cerdas | Terpercaya



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id, fahum@umsu.ac.id



BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata-I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Rabu, tanggal 8 Juli 2020, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : SATRIANSYAH DEN RETNO WARDANA
NPM : 1606200220
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PENATAAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL MELALUI KONFIGURASI PEMILIHAN UMUM SERENTAK DI INDONESIA

Dinyatakan : (A) Lulus Yudisium dengan predikat Istimewa
() Lulus Bersyarat, memperbaiki/ujian ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Tata Negara

PANITIA UJIAN

Ketua

Dr. IDA HANIFAH, S.H., M.H.
NIDN: 0003036001

Sekretaris

FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502

ANGGOTA PENGUJI:

1. Eka NAM Sihombing, S.H., M.Hum.
2. Muklis, S.H., M.H.
3. Dr. Ramlan, S.H., M.Hum.

1.

2.

3.



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

Jalan Kapten Mochtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : rektor@umsu.ac.id,
fahum@umsu.ac.id

Bila menjawab surat ini, agar
disebutkan nomor dan
tanggalnya

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : SATRIANSYAH DEN RETNO WARDANA
NPM : 1606200220
PRODI/BAGIAN : ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA
JUDUL SKRIPSI : PENATAAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL
MELALUI KONFIGURASI PEMILIHAN UMUM
SERENTAK DI INDONESIA

DISETUJUI UNTUK DISAMPAIKAN KEPADA
PANITIA UJIAN SKRIPSI

Medan, 25 Juni 2020

DOSEN PEMBIMBING

EKA N.A.M. SIHOMBING, S.H.,M.Hum
NIP/NIDN/NIDK: 0003036001

UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Satriansyah Den Retno Wardana

NPM : 1606200220

Fakultas : Hukum

Program Studi : Ilmu Hukum

Bagian : Hukum Tata Negara

Judul Skripsi : Penataan Sistem Pemerintahan Presidensial Melalui Konfigurasi
Pemilihan Umum Serentak di Indonesia.

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai ketentuan yang berlaku.

Medan, 24 Juni 2020
Saya yang menyatakan,



Satriansyah Den Retno Wardana
NPM. 1606200220

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 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. Meskipun demikian masih harus dilakukan penataan ulang di beberapa 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.

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Pertama-tama saya sampaikan rasa syukur kehadirat Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul **PENATAAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL MELALUI KONFIGURASI PEMILIHAN UMUM SERENTAK DI INDONESIA.**

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah saya ucapkan terimakasih dengan setulus hati kepada Ayahanda Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini. Ibunda Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Dr. Ida Hanifah, SH., MH., atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum. Demikian juga halnya kepada Ayahanda Wakil Dekan I Faisal, SH.,M.Hum dan Ayahanda Wakil Dekan III Zainuddin, SH.,MH.

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak Eka N.A.M. Sihombing S.H.,M. Hum. selaku Pembimbing yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai. Kemudian saya haturkan penghargaan kepada seluruh

staf pengajar di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan juga kepada seluruh pihak yang sangat membantu dan berkontribusi memberikan dorongan dan dukungan moril-materil hingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan kepada Ayahanda tercinta Widarno, SP dan Ibunda tercinta Leny, yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, dalam segala perjuangan selalu membekali dengan nasehat dan motivasi. Terimakasih kepada Guru Pena saya Ayahanda Eka N.A.M. Sihombing yang sebentar lagi akan resmi menjadi Doktor Ilmu Hukum dan Abangda Andryan SH.,MH. yang keduanya adalah penulis hebat yang memberikan saya motivasi menulis sampai sejauh ini. Kepada Abangda Teguh Syuhada Lubis SH.,MH. dan Benito Asdhie Q SH.,MH. yang sepanjang masa kuliah telah menjadi sosok abang yang senantiasa membimbing dan juga sesekali menjadi teman dalam urusan perasaan. Terimakasih juga untuk seluruh Pahlawan 23 September 2019 yang akan menjadi cerita tak terlupakan sepanjang sejarah perjuangan.

Saya ucapkan ribuan terimakasih kepada Tanoto Foundation yang menjadi pendukung finansial penulis sepanjang perjalanan kuliah, Himpunan Mahasiswa Islam tempat saya mengenal dunia dinamika dan membaca, BEM FH UMSU dan Keluarga Besar Ikatan Persaudaraan Anak Kampus UMSU tempat saya mengenal keluarga, Kawan-kawan Rindu Lembaga yang telah bertransformasi menjadi Komunitas Penulis Hukum FH UMSU sebagai wadah perjuangan pena kami, Kawan-kawan Ikatan Mahasiswa Pematangsiantar diseluruh penjuru tanah air Indonsia, terimakasih sudah mengamanahkan jabatan Ketua Umum Pengurus

Besar IMSTAR, untuk bisa menjadi juru kemudi dan nahkoda kapal besar organisasi ini. Dan kepada seluruh saudara/abang/kakak/kawan-kawan/adek seperjuangan yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu. Untuk kalian semua, walaupun raga tidak lagi mahasiswa, kita akan tetap lanjutkan perjuangan ini!

Akhirnya saya pun turut memohon maaf atas segala kesalahan selama ini, dan saya juga menyadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Maka dari itu saya berharap masukan untuk membangun kesempurnaanya. Sekali lagi saya ucapkan terimakasih dan semoga kita selalu dalam lindungan Allah SWT, Aamiin.

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Medan, 14 April 2020

Hormat Saya

Penulis,



Satriansyah Den Retno Wardana

NPM. 1606200220

DAFTAR ISI

Pendaftaran Ujian.....	
Berita Acara Ujian.....	
Persetujuan Pembimbing.....	
Pernyataan Keaslian	
Abstrak	i
Kata Pengantar	ii
Daftar Isi.....	iii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
1. Rumusan Masalah	7
2. Faedah Penelitian	8
B. Tujuan Penelitian.....	8
C. Defenisi Operasional.....	8
D. Keaslian Penelitian	9
E. Metode Penelitian	11
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	11
2. Sifat Penelitian	12
3. Sumber Data.....	12
4. Alat Pengumpul Data	13
5. Analisis Data	13

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Demokrasi Pancasila.....	14
B. Sistem Pemerintahan Presidensial	21
C. Sistem Pemilihan Umum	26

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hubungan Sistem Pemerintahan Presidensial dengan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia.....	35
1.1 Hubungan Sistem Pemerintahan dan Konstitusi.....	35
1.2 Sejarah Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia.....	37
1.3 Kelemahan Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia	51
1.3.1 Instabilitas Sistem Pemerintahan Presidensial dengan Kombinasi Multipartai di Indonesia.....	55
1.3.2 Instabilitas Sistem Pemerintahan Presidensial dengan Penerapan <i>Presidential Threshold</i>	58
1.4 Hubungan Sistem Pemerintahan Presidensial dengan Pemilihan Umum Serentak	62
B. Konfigurasi Sistem Pemerintahan Umum Serentak di Indonesia.....	65
2.1 Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Bingkai Pemilihan Umum.....	65
2.2 Latar Belakang Lahirnya Pemilihan Umum Serentak di Indonesia	70

2.3	Pengaturan dan Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak di Indonesia	76
2.3.1	Pengaturan Pemilihan Umum Eksekutif	77
2.3.2	Pengaturan Pemilihan Umum Legislatif	81
C.	Analisa Implementasi Pemilihan Umum Serentak dalam Penataan Sistem Pemerintahan Presidensial	86
3.1	Analisa Pemilu Serentak terhadap Penataan Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif	86
3.1.1	Analisa Sistem Pemilihan Umum Presiden	88
3.1.2	Analisa Sistem Pemilihan Legislatif	94
3.1.3	Analisa Waktu Pelaksanaan Pemilu Legislatif-Eksekutif	99
3.2	Kelemahan dan Pergeseran Political Efficacy Pemilihan Umum Serentak	100
3.3	Jalan Keluar dan Rekonstruksi Sistem Pemilihan Umum Serentak dalam Penataan Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif	104
 BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN		
A.	Kesimpulan	108
B.	Saran	110
DAFTAR PUSTAKA.....		112
LAMPIRAN		

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sejarah pergerakan mahasiswa bersama rakyat yang mencapai klimaknya pada tahun 1998 menandai babak baru dalam konstelasi ketatanegaraan Indonesia. Dinamika reformasi menghasilkan perubahan signifikan desain sistem ketatanegaraan. Hal ini tergambarkan melalui proses amandemen konstitusi dengan empat kali tahapan.¹ Salah satu hasil perubahan yang penting adalah gagasan penguatan sistem pemerintahan, yang dimana dilakukan purifikasi terhadap sistem presidensial yang telah ada. Sistem ini dianggap sebagai sistem terbaik untuk menghasilkan pemerintahan yang efektif.

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 *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

¹ Moh. Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, h. xii

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 dilaksanakn 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.

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,

² Jimly Asshidiqqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hal.62-63

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.

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.

Namun tidak sampai disitu, untuk melakukan pengujian yang sama terkait konstitusionalitas Pasal 3 ayat 5, Pasal 9, Pasal 12 ayat 1, dan 2, Pasal 14 ayat 2 dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang pada dasarnya mengatur bahwa pemilihan presiden terpisah dari pemilihan legislatif. Kembali dilakukan pengujian konstitusionalitas (*constitutional review*) dalam perkara 14/PUU-XI/2013, yang pada waktu itu membawa mahkamah untuk melakukan pergeseran pemikiran dan

mengabulkan (untuk sebahagian) permohonan pemohon. Yang pada esensinya adalah mengubah ketentuan pemilu tidak serentak (pemisahan antara pemilu presiden dengan legislatif) menjadi pemilu serentak (pemilu berbarengan antara presiden dengan legislatif).

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

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.

Dalam permohonannya, pemohon medalilkan bahwa pemilu serentak secara sosiologis membawa dampak negatif. Hal ini dapat dijelaskan dengan memaparkan bukti bahwa pada waktu pemilu serentak (*in casu* pemilu 2019), terdapat tragedi kemanusiaan, dimana terdapat ratusan petugas pemungut suara meninggal.³ Namun, alasan sosiologis tidaklah cukup untuk mengatakan suatu norma itu tidak ideal-konstitusional. Pada point posita ke-6 pemohon menggambarkan bantahan atas argumen mahkamah pada saat memutuskan pemilu serentak, bahwa salah satu tujuan yang ingin di capai pada waktu itu adalah untuk menguatkan sistem pemeritahan presidensil dengan cara menghapuskan *presidential threshold*.

Namun, hal ini tidak kunjung terwujud karena pembuat undang-undang dengan ‘kekuatan’ *open legal policy* membuat norma yang pada Pasal 222 UU Pemilu menyatakan bahwa “Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya”.

Selain itu, Permohonan Nomor 55/PUU-XVII/2019 juga menggambarkan pergeseran keinginan rakyat dalam pengaturan pemilihan umum serentak tersebut. Pada permohonan ini dapat dilihat bahwa Pemohon memiliki gagasan untuk memisahkan antara pemilihan umum serentak nasional dengan pemilihan umum

³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Posita ke-3, Permohonan Nomor 37/PUU-XVII/2019.

serentak lokal. Dimana pemilu serentak nasional dilaksanakan untuk memilih Presiden, DPR dan DPD, sedangkan pemilu serentak daerah dilakukan untuk memilih Kepala Daerah dan DPRD.

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 perjalananya 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 PRESIDENSIL MELALUI KONFIGURASI PEMILIHAN UMUM SERENTAK DI INDONESIA.**

1) Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, untuk mencapai tujuan penelitian maka dalam penelitian ini akan menguraikan permasalahan terkait beberapa hal. Yang akan di muat dalam rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana hubungan sistem pemerintahan presidensial dengan pemilihan umum serentak di Indonesia?
2. Bagaimana konfigurasi implementasi pemilihan umum serentak di Indonesia?
3. Bagaimana implementasi sistem pemilihan umum serentak dalam penataan sistem pemerintahan presidensial yang efektif?

2) Faedah Penelitian

Manfaat penelitian yang ingin dicapai adalah, berupa manfaat teoritis dan praktis, sebagai berikut:

1. Secara teoritis, setidaknya dapat memberikan manfaat bagi ilmu hukum khususnya hukum tata negara melalui saluran demokrasi dan konteks pemilihan umum. Secara ilmiah, pembahasan tentang pemilu serentak belum banyak dilakukan, demikian juga pembahasan-pembahasan terkait politik hukum pemilu serentak yang secara khusus adalah penguatan sistem presidensial, yang bahkan sulit ditemui di Indonesia. Maka dari itu, penelitian ini akan memberikan kontribusi *novelty* ilmu pengetahuan ilmu hukum khususnya tata negara bidang kepemiluan.
2. Secara praktis, dapat memberikan manfaat bagi pembuat undang-undang atau bahkan mahkamah untuk dapat menentukan pengaturan dan analisis-analisis konstruktif bagi penyelenggaraan pemilu yang sesuai dengan politik hukum penguatan sistem presidensial di Indonesia.

B. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan untuk, sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui hubungan sistem pemerintahan presidensial dengan pemilihan umum serentak di Indonesia.
2. Untuk mengetahui konfigurasi implementasi pemilihan umum serentak di Indonesia.
3. Bagaimana implementasi sistem pemilihan umum serentak dalam penataan sistem pemerintahan presidensial yang efektif.

C. Defenisi Operasional

Adapun untuk memudahkan penjabaran konsep dan teori yang digunakan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa variabel yang secara kontekstual di gunakan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan preidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Sistem presidensial yang dimaksud dalam penelitian ini adalah karakter sistem presidensial yang sedang digunakan dalam konteks ketatanegaraan di Indonesia.

2. Pemilihan Umum

Menurut Pasal 1 Point ke-1 UU Pemilu, Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat,

anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dilaksanakan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, yang di maksud dengan frasa pemilihan umum dalam penelitian ini adalah keseluruhan penyelenggaraan pemilihan umum pada tahun 2019.

3. Pemilihan Umum Serentak

Menurut Djayadi Hanan, Pemilu Serentak (*concurrent elections*) adalah pelaksanaan pemilu untuk memilih eksekutif, atau presiden dan anggota-anggota legislatif dalam waktu atau hari yang bersamaan. Namun, pemilu serentak yang dimaksud dalam penelitian ini adalah pemilu serentak yang menjadi diskursus pada pembentukan norma pemilu serentak pada UU Pemilu.

D. Keaslian Penelitian

Berikut uraian terkait karya tulis yang mendekati atau hampir mendekati dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti:

1. Tesis Budi Prayitno, NPM. 1206182732, Mahasiswa Fakultas Hukum Program Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Tahun 2015 yang berjudul “Pengaruh Pemilu Serentak Dalam Menciptakan Pemerintahan Presidensial Yang Kongruen”. Dalam tesis ini, memaparkan analisis kemungkinan terjadinya sistem pemerintahan presidensial yang kongruen sebagai hasil dari Putusan Mahkamah

Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Dalam artian, analisa dalam penelitian ini masih bersifat *ius constituendum* dalam implementasi pemilu serentak. Karena dari segi regulasi dan segi implementasi pelaksanaan pemilu serentak tersebut belum terjadi pada kurun waktu penelitian tahun 2015. Sedangkan pada penelitian ini, regulasi (UU Pemilu) dan pelaksanaan pemilihan umum (Pemilu Serentak 2019) sudah terjadi (selesai) pada kurun waktu tahun 2020. Maka dari itu, analisa yang ditawarkan dalam penelitian ini lebih komprehensif dan analisa antara regulasi (*das sollen*) dengan pelaksanaan (*das sein*) lebih kompatibel, terutama dalam konteks pengaruh pelaksanaan pemilu serentak terhadap penguatan sistem presidensial.

2. Skripsi Yeremia Shedeas Siahaan, NPM. 1006688464, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tahun 2014 yang berjudul, "Pemilihan Umum Serentak di Indonesia (Analisa Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945). Pada penelitian skripsi sdr.Yeremia ini, memaparkan analisis terhadap implikasi putusan mahkamah. Dalam pembahasannya, peneliti menggunakan frasa "yang diharapkan" yang dimana hal ini juga memberikan gambaran bahwa penelitian ini adalah suatu upaya analisis yang masih *ius constituendum*, dan belum masuk kepada pemaparan konkret soal regulasi dan implementasinya. Berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan,

bahwa dalam penelitian ini akan menguraikan analisis *das sollen* dari putusan mahkamah dengan *das sein* dari implementasi dan regulasi pemilu serentak tersebut. Dan penelitian ini juga akan memberikan gambaran terkait signifikansi pelaksanaan pemilu serentak terhadap karakter sistem presidensial di Indonesia.

E. Metode Penelitian

Dalam mencapai hasil penelitian, penelitian harus menggunakan sebuah metodologi penelitian yang akan diuraikan sebagai berikut:

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini akan memaparkan analisis konstelasi penataan sistem pemerintahan presidensial yang dihasilkan oleh regulasi dan pelaksanaan pemilihan umum serentak yang sudah terjadi pada tahun 2019. 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 normatif.⁴ Demikian juga Soejono Soekanto dan Sri Mamudji menjelaskan bahwa penelitian hukum yang menganalisa beberapa bahan pustaka dan data sekunder belaka adalah penelitian hukum normatif.⁵ Maka penelitian ini berdasarkan jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (yuridis normatif) dan menggunakan pendekatan undang-undang, sejarah, kasus dan kontekstual.

⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: RajawaliPers, hal.118

⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindoPersada, hal.13-14

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini akan membedah pengaturan dan implemetasi pemilu serentak yang akan dikaitkan dengan pengaruh terhadap sistem presidensial yang ada di Indonesia. Menurut Suharsimi Arikunto, penelitian yang dilakukan terhadap variable yang akan datang dengan menghadirkan variabel yang belum berlaku sebagai bentuk perlakuan (*treatmen*) dalam eksperimen adalah penelitian penelitian eksperimen. Sedangkan penelitian yang dilakukan dengan menjelaskan/menggambarkan variabel masa lalu dan sekarang atau sedang terjadi (*on going*) adalah penelitian deskriptif (*to describe*). Maka dari itu, sifat penelitian ini adalah penelitian deskriptif.

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam melakukan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Data yang bersumber dari hukum Islam adalah QS. Saba'(34:15)
- b. Data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:
 1. Bahan Hukum Primer, yaitu UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, UUD NRI 1945, Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
 2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu buku-buku yang terkait dalam pembahasan sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemilu baik dalam keilmuan hukum maupun politik dan sosial.

3. 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.

4. Alat Pengumpul Data

Alat pengumpulan data yang digunakan penelitian ini adalah studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan di Perpustakaan Univeristas Muhammadiyah Sumatera Utara, Universitas Gajah Mada dan Universitas Indonesia, baik secara *offline* atau *online*.

5. Analisis Data

Penelitian yang kejelasan unsur penelitian masih fleksibel, tidak menggunakan populasi dan sampel, tidak menggunakan hipotesis sebelumnya, dan analisis data dilakukan bersamaan dengan pengumpulan data, adalah penelitian normatif.⁶ Maka dari itu, analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif.

⁶ Suharsimi Arikunto, 2006, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: Rineka Cipta, Hal.13

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

1. Demokrasi Pancasila.

Demokrasi pada kehidupan bernegara dewasa ini seakan-akan menjadi *conditio sine qou non*. Pergeseran-pergeseran teori dan praktik kenegaraan pun mengiringi tumbuh kembang demokrasi di berbagai belahan dunia. Secara etimologi, demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *demos* (rakyat) dan *cratein* atau *cratos* (kekuasaan dan kedaulatan). Sedangkan secara terminologi, para ahli memaparkan makna demokrasi berbeda-beda. Misalnya Joseph A Schumeter mengatakan bahwa, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusi untuk mencapai keputusan politik dimana individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.⁷ Secara sederhana, *democracy is government from the people, by the people, and for the people.*⁸

Konsep demokrasi lahir dari sejarah Yunani Kuno pada abad ke 6 SM sampai abad ke 4 SM yang pada waktu itu demokrasi dilaksanakan secara langsung.⁹ Namun demokrasi di dunia barat hilang ketika bangsa Romawi dikalahkan oleh bangsa Eropa, yang pada abad pertengahan (600-1400) masyarakat berubah menjadi masyarakat feodal, yang kehidupannya dikuasai oleh

⁷ I Made Krisna, 2003, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, hal.15

⁸ Fajrulrahman Jurdi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Prenamedia, hal. 51

⁹ A Ubaidillah, 2000, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi*, HAM dan Masyarakat Madani, Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah, hal.44

Paus dan pejabat-pejabat agama. Hal ini lah yang menandakan masuknya masa kegelapan (*the Dark Age*) di Eropa.¹⁰

Namun, masa pencerahan (*renaissance*) muncul ditengah-tengah keberlangsungan zaman kegelapan. Yang ditandai oleh adanya Piagam Magna Carta yang berisikan perjanjian para bangsawan dan Raja Jhon Locke Land yang isinya bahwa raja harus mengakui hak-hak bangsawan dan bangsawan memberikan dana untuk kepentingan biaya pemerintahan dan perang.¹¹ Selain dari pada itu, juga ditandai dengan adanya gerakan pencerahan dan reformasi, yang dikenal dengan *renaissance*. Yang merupakan aliran yang menghidupkan kembali minat kepada sastra dan kebudayaan Yunani Kuno yang telah terlupakan. Gerakan ini menimbulkan pandangan baru, bahwa yang sebelumnya masyarakat hanya fokus kepada tulisan-tulisan keagamaan kepada soal-soal duniawi.

Gagasan pemerintahan rakyat terus berkembang yang ditampilkan melalui masterpiece Jhon Locke, *Second Treatise of Government*, yang memberikan kritik mendasar dari konsep Filmer tentang monarki absolut dalam *Patriarcha*.¹² Locke mengatakan bahwa,

“... for when any number of men have, by the consent of every individual, mad a community, they have thereby made that community one body, with a power to act as one body, which is only by the will and determination of majority, for that which acts any community being only the consent of the indiviuals of it, and it being necessary the body should move that way whither the greater force carries itm which is the consent of the majority...”¹³

¹⁰ Ni'Matul Huda, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Indonesia, hal.240

¹¹ Muchtar Pakpahan, 2006, *Ilmu Negara dan Politik*, Jakarta: Bumi Intitarma Sejahtera, hal.145

¹² Ahmad Suhaemi, hal.186

¹³ John Locke, 1952, *The Second Treaties of Government*, Indianapolis: The Liberal Arts Press, hal.4

Yang dimana pandangan tersebut memberikan gambaran bahwa kekuasaan penguasa adalah hak ilmiah patriarki yang harus tetap ada batasannya. Yang kemudian pemikirannya terletak pada *consent* dimana masyarakat menjadi satu badan dengan masing-masing individu memberikan persetujuan untuk bergabung menjadi satu komunitas, yang bebas melakukan berbagai tindakan atas dasar suara mayoritas.

Demokrasi tidak semata-mata hanya sebuah kata yang diucapkan demagog pada setiap pergerakan pada masa itu. Menurut Dahl, setidaknya terdapat lima kriteria (poliarki) sebuah negara dapat dikatakan sebagai negara demokrasi, yaitu persamaan hak pilih, partisipasi efektif, pembeberan kebenaran, kontrol terhadap agenda, dan pencakupan. Selanjutnya, demokrasi memiliki konsep dan nilai-nilai yang esensial didalamnya yang diwujudkan melalui pelembagaan konsep. Robert A. Dahl mengatakan bahwa *there is no democratic theory, there are only democratic theories*, dan kemudian dikatakan bahwa demokrasi harus memiliki tujuh kriteria. *Pertama*, kontrol atas kebijakan pemerintah secara konstitusional kepada para pejabat yang dipilih. *Kedua*, pejabat dipilih melalui pemilihan yang teliti dan jujur. *Ketiga*, secara praksis, semua orang dewasa berhak untuk memilih pejabat. *Keempat*, semua orang dewasa berhak untuk mencalonkan menjadi pejabat. *Kelima*, rakyat berhak menyuarakan pendapat tanpa ancaman hukuman yang berat. *Keenam*, rakyat berhak untuk

menerima sumber informasi alternatif. *Ketujuh*, rakyat berhak untuk membentuk lembaga atau organisasi independen.¹⁴

Selanjutnya, Juan J Linz mengatakan jika suatu sistem dianggap demokratis harus memungkinkan dirumuskannya secara bebas prefensi-prefensi politik, dengan menggunakan kebasan dasar (berserikat), untuk mendapatkan informasi dan komunikasi, dengan membuka persaingan bebas diantara para pemimpin untuk mendapatkan kebasahan jangka waktu tertentu dengan sarana anti kekerasan.¹⁵

Meskipun sesungguhnya dalam sejarah Yunani Kuno demokrasi pernah dipahami sebagai wujud pemerintahan yang tidak ideal dan buruk. Namun, pada masa sekarang ini kata demokrasi merupakan konsep yang diidealkan oleh negara-negara di dunia. Setidaknya menurut penelitian Amos J. Peaslee, sekitar 90-95 % negara-negara di dunia mengklaim menganut paham demokrasi.¹⁶

Dalam perjalanan sejarah, David Held mengklasifikasikan model demokrasi menjadi 10, dan menjadi 13 dengan varian modelnya,¹⁷ yaitu: demokrasi klasik, republikanisme dengan varian republikanisme protektif dan republikanisme dan perkembangan. Setelahnya demokrasi protektif dan demokrasi developmentalisme, demokrasi langsung dan akhir dari politik, dan

¹⁴ Robert A. Dahl, *Dilemma of Pliralist Democracy*, New Heaven and London: Yale University Press, hal 197

¹⁵ Juan J Linz, 2001, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat*, Bandung: Mizan-LIPI-Ford Faoundation, hal.125-162 dalam Richard Gunther, *Membuka Dialog Mengenai Pilihan Institusional di Indonesia: Sistem Presidensil, Parleментар, dan Semipresidensil*.

¹⁶ Amos J. Peaslee, 1950, *Constitutions of Nation*, Concord, The Rumford Press, vol.1, New Haven, hal.8

¹⁷ Akbar Tanjung dalam *Kata Pengantar*,2006, David Held, *Model of Democracy*, terjemahan Abdul Haris, Jakarta: Akbar Tanjung Institut, hal x-xi

demokrasi kompetisi elite. Kemudian, demokrasi legal, demokrasi partisipatif, demokrasi deliberatif, otonomi demokrasi dan demokrasi kosmopolitan.

Meskipun dalam kata Thomas Jefferson, “janji demokrasi adalah hidup, kemerdekaan, dan pengejaran kebahagiaan” yang dalam kata lain, demokrasi adalah janji dan sekaligus tantangan. Namun demokrasi adalah sebuah kebutuhan dalam sebuah negara. Kebutuhan demokrasi kerap kali di identikan dengan jalan penjawantahan melalui pemilihan umum. Dan banyak ahli yang menggunakan indikator pemilihan umum sebagai indikator utama untuk mengukur indeks demokrasi di sebuah negara.

Ramlan Surbakti menyebutkan ada tiga tujuan pemilihan umum, yaitu, *pertama*, mekanisme penyeleksian pemeimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*), *kedua*, dapat dikatakan bahwa pemilihan umum adalah mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat, *ketiga*, merupakan sarana mobilisasi dukungan rakyat terhadap negara melalui proses politik.¹⁸

Sebagai jalan untuk mencapai tujuan demokrasi tersebut, maka digunakan sebuah metode berbentuk sistem yang mengarah pada tujuan tersebut. Lawrence M Friedman mengatakan dalam analisa *legal system*-nya, sistem adalah unit yang beroperasi pada batas tertentu yang bersifat mekanis, organis, atau sosial.¹⁹ Maka dari itu, sistem pemilihan umum tidak hanya terbatas kepada mekanisme teknis penghitungan suara, melainkan sebuah konsep yang lebih komprehensif dan detail dalam implementasi pemilihan umum tersebut.

¹⁸ Ramlan Surbakti, hal.181-182

¹⁹ Lawrence M Friedman, 2009, *The Legal System: A Social Science Perspective*, terjemahan M Khozim, Bandung: Nusamedia, hal.6

Dalam konteks Indonesia, demokrasi dibentuk melalui konfigurasi ideologi, Pancasila. Menurut Mohammad Hatta, Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan kekeluargaan dan gotong royong yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur religius, berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan.²⁰

Untuk penjelasan komprehensif terkait *Demokrasi Pancasila*, Yudi Latif menjelaskan bahwa, idealisasi pendiri bangsa membentuk sebuah consensus tentang demokrasi yaitu demokrasi permusyawaratan. Yang dimana masyarakat prulal di Indonesia memiliki kecendrungan sistem multi partai yang kuat karena tajamnya pemebalahan masyarakat menurut garis kegamaan, ideologi, Bahasa, budaya, etnis dan ras hingga membentuk kristalisasi sub masyarakat yang bermuara kepada partai politik atau setidaknya beafiliasi dengan partai politik.

Pilihan pada *consensus democracy* merupakan pilihan yang diharapkan membawa kemaslahatan bagi bangsa Indonesia. Dibawah sistemik negara kekeluargaan, Indonesia dalam konteks demokrasinya lebih menekankan pada daya-daya *consensus* (mufakat) dalam semangat kekeluargaan yang berusaha mengatasi paham perseorangan dan golongan. Yang dalam ungkapan, Soekarno (1958), demokrasi kita janganlah mengikuti model ‘mayorokrasi’ dan ‘minorokrasi’.

²⁰ Mohammad Hatta, 1998, *Indonesia Merdeka dalam Buku I: Kebangsaan dan Kerakyatan*, Jakarta: LP3ES. Hal 87

Dalam mewujudkan demokrasi musyawarah-mufakat, para penyusun UUD 1945 (konstitusi lama) menganut konsepsi kedaulatan (*sovereignty*) yang menyerupai teori Jean Bodin. Yang konsepnya, negara perlu memiliki rumusan “kedaulatan tertinggi” sebagai ekspresi tertinggi rakyat secara keseluruhan, bukan ekspresi sebagian dari kekuatan rakyat.

Demokrasi Indonesia juga mengidealisasikan keselarasan antara pemenuhan hak-hak sipil dan politik dengan pemenuhan hak-hak sosial-ekonomi, dalam istilah Soekarno dan Hatta disebut sebagai “demokrasi politik” dan “demokrasi ekonomi” untuk menempuh konsep “negara-pengurus”. Selain dari pada itu, demokrasi permusyawaratan mengandung visi “demokrasi deliberatif” yang memiliki daya antisipatif terhadap perkembangan kontemporer yang berkaitan dengan krisis ekologis.

Demokrasi musyawarah dibangun berlandaskan akal-krearifan tinimbang kuasa, yang berdasarkan musyawarah sebagai cita-cita kebenaran politik. Legitimasi politik tidak semata diserahkan pada mayoritas saja karena justifikasi kekuasaan politik didasarkan lebih pada institusionalisasi partisipasi publik secara merdeka yang melibatkan warga negara setara dan mandiri. Secara esensial, partisipasi politik diukur dari tingkat partisipasinya dalam bermusyawarah. Dan demokrasi ini tidak menempatkan *voting* sebagai hal utama, tetapi pada dasar musyawarah kolektif dan prosedur pengambilan keputusan terbuka.²¹

²¹ Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal 464-468

2. Sistem Pemerintahan Presidensil.

Menurut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, sistem pemerintahan dibagi menurut pembagian kekuasaan kedalam garis yang bersifat horizontal dan verikal. Pembagian vertikal melahirkan konsep hubungan pusat dengan daerah yang diwujudkan melalui asas desentralisasi dan dekonsentrasi. Sedangkan secara horizontal, negara dibagi kedalam fungsi yang didasarkan kepada perbedaan sifat tugas dan menghasilkan bentuk organisasi yang berbeda.²² Jimly Asshddiqie menyatakan bahwa sistem pemerintahan *regeringsdaad*, yaitu hubungan penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan fungsi eksekutif dan legislatif.²³ Secara sederhana dapat diartikan sebagai suatu sistem hubungan tata kelola kerja antar satu lembaga dengan lembaga lainya.²⁴

Banyak ahli yang melakukan klasifikasi terhadap berbagai sistem pemerintahan yang ada di berbagai negara. Jimly Asshiddiqie membagi menjadi sistem presidensil (Amerika), sistem parlemeter (Inggris), sistem campuran (Prancis) dan sistem referendum (Swiss). Sedangkan Arend Lijphart, dalam analisisnya terhadap pola demokrasi di 36 negara, ia membaginya kedalam tiga bentuk sistem pemerintahan, yaitu *parliamentary* sebagaimana terdapat di Inggris, Australia, India, Malaysia dan Singapura, *presidential* yang berlaku di Amerika Serikat, Amerika Latin, Filipina, Korea Selatan, dan *hybrid* yang berlaku di Prancis.

²² Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1978, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, hal.171

²³ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Perguluman Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, hal. 59

²⁴ Moh. Mahfud MD, 2000, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.

Mengenai ciri-ciri tersebut, Lijphart membuat ciri untuk membedakan antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem parlementer. Pertama, sistem parlementer, jatuh bangun pemerintahan sangat tergantung kepada tingkat kepercayaan parlemen. Sedangkan presidensial, pemerintahan berganti berdasarkan periodik *fixed term*. Kedua, dalam sistem parlementer, kepala pemerintahan di seleksi parlemen. Sedangkan pada presidensial, kepala pemerintahan hasil pilihan rakyat. Ketiga, dalam sistem parlementer, kekuasaan eksekutif dilaksanakan secara *collegial executive*, sedangkan dalam presidensial eksekutif dibentuk secara *one-person executive*.²⁵

CF Strong juga membuat klasifikasi sistem pemerintahan yang disebut sebagai sistem eksekutif yang melihat pemerintahan dari pembentukan dan pertanggungjawaban eksekutif. Selain dari pada itu, ia juga berpandangan bahwa kekuasaan eksekutif akan bergantung kepada sumber legitimasinya. Klasifikasi yang dilakukan terdapat dua jenis, yaitu eksekutif parlementer (*The Parliamentary Executive*) yang dimana eksekutif bertanggungjawab secara langsung kepada parlemen dan eksekutif non-parlementer (*The Non-Parliamentary Executive*) yang dimana eksekutif bertanggungjawab secara langsung kepada parlemen namun memiliki periode waktu tertentu kepada suatu badan yang lebih luas serta tidak dapat dibubarkan oleh tindakan parlemen, atau dapat disebut sebagai eksekutif tetap (*fixed executive*).²⁶

²⁵ Fitra Arsil, 2017, *Teori Sitem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, Depok: RajaGrafindo Persada, hal.14-16

²⁶ Henc van Maarseveen dan Ger van der Tang, 1978, *Written Constitution: A Computerized Comparative Study*, USA: Oceana Publications, hak,161

Selain dari pada itu, Arend Lijpart dalam studinya di 36 negara, membagi kedalam dua kelompok besar sistem demokrasi, yaitu pemerintahan demokrasi mayoritarian (contohnya model Westminster Kerajaan Inggris) dan demokrasi pemerintahan konsesnsual (contohnya model Swiss dan Belgia). Ciri demokrasi mayoritarian adalah penggunaan sistem pemilu mayoritas-FPTP (first-past-the-post), memiliki dua parpol utama, kabinet satu partai, sistem perwakilan satu kamar, konteks negara kesatuan dan pemerintahan tersentralisasi. Sedangkan demokrasi konsensual memiliki ciri penggunaan sistem pemilu proporsional dengan distrik berwakil banyak, multi partai, kabinet berkoalisi, sistem parlementer dua kamar, dan konteks negara federal dengan sistem terdesentralisasi. Yang pada akhirnya ia menyebut model ini sebagai model campuran kaena tidak memasukan demokrasi Amerika Serikat kedalam pembagiannya atau disebut *a mixed majoritarian-consensual type of democracy*.²⁷

Secara sederhana Alfred dan Cindy memaparkan bahwa sistem parlementer merupakan sistem *mutual dependence* sedangkan dan sistem presidensil adalah sistem *mutual independent*. Hal ini dapat dilihat dari dua karakter utama yang menjadi fitur sistem parlementer yaitu, pertama, eksekutif harus mendapatkan dukungan legislatif dalam menjalankan pemerintahan dan dapat jatuh melalui mosi tidak percaya, kedua, kekuasaan eksekutif mempunyai kekuasaan membubarkan parlemen dan mempercepat pemilihan umum. Sedangkan *mutual independence* sistem presidensil terlihat dari kekuasaan legislatif dan kekuasaan

²⁷ Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Heaven and London: Yale University Press, hal.36

eksekutif yang memiliki legitimasi langsung dari rakyat melalui pemilihan umum.

28

Secara konseptual, sistem pemerintahan parlementer pertama kali dijalankan di Inggris untuk menggantikan sistem kerajaan yang absolut.²⁹ Menurut Jimly Asshiddiqie, ciri sistem parlementer adalah (i) terdapat hubungan yang erat antara eksekutif dan legislatif (ii) eksekutif dipimpin oleh perdana menteri, yang dibentuk oleh partai politik yang memiliki suara mayoritas atau lewat koalisi di parlemen (iii) kepala negara hanya sebagai kepala negara saja tidak sebagai kepala pemerintahan (iv) adanya pertanggungjawaban kabinet kepada parlemen yang dapat mengakibatkan pembubaran kabinet.³⁰

Sedangkan sistem presidensil itu sendiri adalah sistem yang meletakkan presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif sekaligus pusat kekuasaan negara, presiden bukan bagian dari parlemen dan tidak bisa dihentikan oleh parlemen kecuali melalui pemakzulan (*impeachment*), presiden tidak dapat membubarkan parlemen, kedudukan lembaga parlemen terpisah dari eksekutif dan independent terhadapnya, serta menteri diangkat dan bertanggungjawab kepada presiden.³¹

Jimly juga menambahkan ciri yang lebih detail tentang sistem pemerintahan presidensil, yaitu: (i) masa jabatan Presiden *fixed term* dan dibatasi dengan tegas, (ii) presiden dan wakil presiden bertanggungjawab kepada rakyat dan bisa dihentikan hanya karena alasan pelanggaran hukum pada kasus-kasus

²⁸ Fitra Arsil, 2017, *Teori Sistem Pemerintahan... Op.Cit.* hal 14

²⁹ Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hal.21

³⁰ Jimly Asshiddiqie, 1996, *Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press, Pergumulan, hal.67

³¹ Lijphart, 1995, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensil*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.

tertentu, (iii) eksekutif dipilih oleh rakyat secara langsung (iv) presiden tidak tunduk kepada parlemen, dan tidak dapat saling membubarkan, (v) tidak dikenal pembedaan kepala pemerintahan dan kepala negara (vi) tanggungjawab pemerintahan ada di presiden (*concentration of governing power and responsibility upon the president*).³²

Selain dari pada konsep sistem pemerintahan, Fitra Arsil menyebutkan ada fitur-fitur utama dalam setiap sistem pemerintahan. Fitur sistem pemerintahan parlementer yaitu: (i) pembentukan pemerintahan dan negosiasi pemerintahan dapat melalui koalisi yang memuat adanya syarat koalisi pembentuk kabinet, terdapat persetujuan parlemen terhadap pembentukan pemerintahan (koalisi) yang setidaknya terdapat tiga model persetujuan yaitu *positive investiture vote*, *negative investiture vote* dan *no investiture vote*, kepala negara memiliki peran tertentu dalam pembentukan kabinet, (ii) mosi tidak percaya (iii) pembubaran parlemen dan percepatan pemilihan umum.

Selain dari pada itu, terdapat pula fitur utama pada sistem pemerintahan semi presidensial, yaitu (i) eksekutif ganda (*dual executive*) dan (ii) pertanggungjawaban kepada satu atau dua lembaga. Sedangkan fitur utama dalam sistem pemerintahan presidensial adalah (i) pemilihan presiden langsung (ii) masa jabatan tetap (*fix term government*) dan pemilihan kembali presiden (*possibility of re-election*) (iii) presiden sebagai pembentuk kabinet.

Dalam konteks Indonesia, sistem pemerintahan presidensial mengacu kepada konstitusi dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara dan Bab

³² Jimly, 1996, *Perguluman Peran Pemerintah....*, Op.Cit hal.204-206

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 presidensil sebagaimana disebutkan sebelumnya. Dan kesembilan prinsip sistem pemerintahan yang merupakan ciri khas presidensil 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 presidensil. Bahkan, apabila dibandingkan dengan sistem presidensil yang telah dianut oleh UUD 1945 sejak sebelum di adakan perubahan, maka sistem presidensil yang sekarang dapat dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan presidensil yang lebih murni sifatnya.³³

3. Sistem Pemilihan Umum.

Kedaulatan menurut Pasal 1 ayat 2 UUD 1945 adalah kedaulatan rakyat. Dalam konsep sebuah sistem, kedaulatan rakyat ada yang bersifat langsung (*direct democracy*) dan ada yang bersifat tidak langsung (*indirect democracy*) atau dalam kata lain adalah demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Salah satu bentuk demokrasi langsung adalah pemilihan umum. Tujuan pemilihan umum (*general election*) dapat dirumuskan dalam empat hal, yaitu (i) untukmemungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai, (ii) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang

³³ Jimly Asshidiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta:Bhuana Ilmu Populer. h.317

akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan, (iii) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan (iv) untuk melaksanakan prinsip-prinsip asasi warga negara.

Untuk mencapai tujuan tersebut, diperlukan suatu cara yang terangkai dalam sebuah sistem. Sistem pemilihan umum adalah hubungan berbagai variabel untuk mengonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon terpilih di lembaga legislatif atau eksekutif. Dengan kata lain, sistem pemilu adalah seperangkat variabel yang mengatur kontestasi perebutan kekuasaan.³⁴ Fungsi utama sistem pemilu adalah (i) prosedur dan mekanisme konversi suara pemilih menjadi kursi lembaga legislatif maupun eksekutif atau disebut tahapan pemilu, (ii) instrument demokrasi, konskuensi setiap unsur sistem pemilu terhadap aspek sistem politik demokrasi, sistem kepartaian, sistem perwakilan politik, efektivitas pemerintahan, integrasi nasional, perilaku pemilih dan perilaku politisi.³⁵

Dalam konteks pemilihan umum presiden menurut Satya Arinanto,³⁶ sistem pemilihan presiden terdapat beberapa yaitu: Pertama, *First Past the Post*, yaitu sistem dengan didasarkan pada suara terbanyak. Kedua, *Two Round System*, pemilihan dilakukan dua putaran, jika putaran pertama tidak ada kandidat yang memperoleh suara mayoritas. Ketiga, *Preferential System*, dilakukan dengan memberikan preferensi pada kandidat, dimana penghitungan dengan preferensi jika

³⁴ Wasis Susetyo, 2015, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu di Indonesia*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional BPHN Kemenkumham RI, h. 28

³⁵ Ramlan Surbakti, *Understanding the Flaws in Indonesia's Electoral Democracy*, Jurnal Strategic Law, Maret 2014, h. 22

³⁶ Abdul Latief, 2009, *Pilpres dalam Perspektif Koalisi Multipartai*, Jurnal Konstitusi Vo. 6 No.3, September 2009.

tidak ada kandidat yang memperoleh suara mayoritas absolut. Keempat, *Distribution Requirment*, diterapkan dengan cara menetapkan dukungan dari beberapa daerah yang dipersyaratkan, disamping harus memenangkan pemilihan plural juga harus memperoleh dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah provinsi.

Setidaknya terdapat empat unsur mutlak dan dua unsur pilihan dalam sistem pemilu. Empat unsur esensial tersebut adalah (i) besaran pemilihan (*distric magnitude*), prinsip yang mendasari alokasi kursi, dan jumlah kursi yang diperebutkan. (ii) peserta pemilu dan pola pencalonan yang juga mencakup mekanisme penetapan peserta pemilu. (iii) sistem daftar tertutup atau sistem daftar terbuka, (iv) kebijakan representasi minoritas atau tidak. Dan terdapat dua unsur pilihan, yaitu ambang batas (*threshold*) apakah ambang batas suara atau jumlah minimal kursi. Fitur ini hanya terdapat pada sistem pemilu proporsional dan sistem pemilu campuran (*multi member proportional*).³⁷

Selanjutnya, sistem pemilihan umum dapat dilihat dari jumlah besaran daerah pemilihan, dimana terdapat dua ukuran yaitu: (i) satu kursi perdapil (*single-member constituency*) dan (ii) banyak kursi perdapil (*multi-member constituency*), yang dapat dibagi kedalam tiga ukuran lagi yaitu (a) dapil kecil 2 sampai 5 kursi (*small constituency*), (b) dapil sedang 6 sampai 9 kursi (*medium constituency*), (iii) dapil besar 10 atau lebih (*large constituency*).³⁸

³⁷ Faljurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta: Prenamedia Group, h. 122

³⁸ *Ibid.*,

Menurut Muhamad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, pemilihan umum dibedakan antara sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis. Sistem mekanis melihat rakyat sebagai individu-individu yang sama, hal ini didasarkan pada aliran liberalsime, sosialisme dan komunisme. Liberalism memandang individu sebagai kesatuan otonom dan memandang masyarakat sebagai hubungan kompleks antarindividu yang bersifat kontraktual. Sedangkan sosialisme dan komunisme mementingkan totalitas kolektif masyarakat dan mengecilkan peran individu. Namun, individu tetap dipandang sebagai penyanggah hak pilih yang bersifat aktif dan memiliki suara dalam setiap pemilihan. Dalam sistem ini, partai politik mengorganisasikan para pemilih dan memimpin pemilih berdasarkan sistem *biparty* atau *multiparty*.

Sedangkan dalam sistem pemilihan organis, rakyat ditempatkan sebagai individu yang hidup bersama dalam bermacam persekutuan hidup. Masyarakat dipandang sebagai suatu organisme yang terdiri dari organ-organ yang memiliki kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme atau persekutuan hidup. Dalam pandangan ini, maka persekutuan hiduplah yang menyanggah dan mengendalikan hak pilih. Menurut sistem ini, partai politik tidak perlu dikembangkan karena pemilihan diselenggarakan dalam persekutuan.

3.1.Sistem Pemilihan Distrik

Adapun sistem mekanis dapat dilaksanakan dalam dua cara yaitu *Pertama*, sistem *single member constituencies* atau sistem distrik atau sistem mayoritas. Sistem ini wilayah negara dibagi dalam distrik pemilihan yang jumlahnya sama

dengan jumlah anggota perwakilan yang dikehendaki. Sistem ini dikatakan sistem mayoritas karena orang yang akan dipilih sebagai wakil rakyat dalam satu distrik adalah ia yang memperoleh suara terbanyak. Kelebihan sistem ini adalah (a) hubungan antara pemilih dan wakilnya sangat dekat, (b) mendorong penyederhanaan jumlah partai secara ilmiah, (c) wakil rakyat relative memperhatikan kepentingan rakyat dan daerah yang diwakilinya, (d) proses penyelenggaraan pemilu relative sederhana dan efisien. Sedangkan kekurangannya adalah (a) terdapat suara yang terbuang yang artinya ada aspirasi rakyat yang tersisihkan sia-sia, (b) menyulitkan partai politik kecil untuk ikut berperan dalam persaingan.³⁹ Yang menjadi hukum dasar sistem ini adalah *the winner takes all*.⁴⁰

Sistem ini memiliki varian, antara lain *first past the post* (FPTP), *block vote* (BV), *alternative vote* (AV), dan *two round sistem* (TRS). Tipe pertama, *first past the post* (FPTP), yang memiliki ciri (i) sistem ini didasarkan pada distrik wakil tunggal, (ii) pemenang di daerah adalah kandidat dengan suara terbanyak. Tipe kedua, *block vote* (BV) dimana pemilih diberi kesempatan untuk memilih sebanyak kursi yang akan di isi dan biasanya mereka bebas memilih calon tanpa melihat afiliasi partainya. Tipe ketiga, *alternative vote* (AV) dengan ciri: (i) biasanya menggunakan distrik wakil tunggal, (ii) pada *full preferential voting*, pemilih harus mengurutkan kandidat sesuai prefensi pemilih, (iii) *optional preferential voting*, pemilih memiliki pilihan menandai satu kandidat, (iv) pada *ticket voting*, pemilih memilih sebuah partai politik dan prefensi nya sama dengan urutan prefensi yang telah ditentukan partai yang bersangkutan, (v) pemenangnya

³⁹ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata....*, *Op.Cit*, h. 761

⁴⁰ Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan....*, *Op.Cit.*, h.136

adalah kandidat dengan suara lebih dari setengah. Tipe keempat, *two round system* (TRS) yang dilakukan dalam dua putaran atau sering juga disebut sistem *run-off* atau *double ballot*.⁴¹

3.2.Sistem Pemilihan Proporsional

Kedua, sistem *multi member constituencies* atau sistem berimbang atau sistem proporsional. Dalam sistem ini persentase kursi dilembaga parlemen dibagi kedalam setiap partai politik dan disesuaikan dengan persentase jumlah suara yang diperoleh setiap partai politik itu. Dalam sistem ini terdapat dua metode utama, yaitu (i) *single transferable vote (hare system)* dalam sistem ini pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua dan seterusnya dalam distrik pemilihan yang bersangkutan. Jumlah imbangan suara yang dibutuhkan untuk pemilih ditentukan dan segera setelah jumlah keutamaan pertama dipenuhi, dan sisa suara dipindahkan ke calon berikutnya. dan (ii) *list system* atau dikenal dengan sistem proporsional daftar, dimana pemilih diminta memilih daftar calon yang tersedia dengan hanya satu pilihan saja dan suara terbanyak adalah pemenangnya. Kelebihan sistem proporsional adalah (a) suara rakyat yang terbuang sedikit, (b) partai politik kecil lebih berpeluang lolos ke lembaga parlemen, (c) wakil rakyat cenderung berorientasi nasional. Sedangkan kekurangannya adalah (a) cenderung mempermudah terjadinya perpecahan partai politik, (b) wakil rakyat jauh dari kepentingan rakyat yang diwakilkan (c) karena

⁴¹ *Ibid.*, h.136-140

banyaknya partai politik, maka akan berdampak kurang baik bagi sistem pemerintahan yang stabil.⁴²

Beberapa varian dari sistem proporsional ini adalah *list proportional representation*, *mixed member proportional* (MMP) dan *single transferable vote* (STV).⁴³ Tipe pertama yaitu *list proportional representation* memiliki ciri: (i) partai memberikan daftar kandidat yang sama jumlahnya dengan kursi yang tersedia di daerah pemilihan, (ii) para pemilih memilih satu partai, (iii) suara perolehan ditentukan dengan rumus sis terbanyak atau rata-rata tertinggi. (iv) terdapat persentase ambang batas, (v) varian sistem ini dibedakan berdasarkan pemilihan kandidat terpilih. Varian tersebut adalah (a) daftar tertutup, dimana pemenang ditentukan sesuai ranking oleh partai politik. (b) daftar terbuka, dimana pemilih memilih kandidat yang sudah ditentukan dalam list surat suara, (c) daftar bebas, dimana partai politik menentukan daftar dan tiap kandidat ditampilkan secara terpisah dalam surat suara.

Dalam sistem ini terdapat dua metode konversi suara yang biasa digunakan, yaitu: Pertama, metode *Devisor* yaitu menggunakan nilai rata-rata tertinggi, artinya kursi yang pertama tersedia diberikan kepada partai politik dengan suara tertinggi, kemudian sisanya akan dibagi dengan bilangan pembagi. Metode ini menggunakan dua formula, yaitu (i) *D'Hondt*, dimana bilangan pembaginya adalah bilangan utuh 1,2,3,4 dst, formula ini menguntungkan partai besar (ii) *The Sainte Lague*, bilangan pembagi dimulai dengan pecahan 1,3,5,7 dst,

⁴² Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum...*, *Op.Cit.*, h. 766

⁴³ Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan...*, *Op.Cit.*, h. 129-136

yang menguntungkan partai kecil. Kedua, metode *Kuota*, yaitu dengan suara sisa terbesar, dengan tiga formula, salah satunya adalah *Kuota Hare*, yaitu dihitung berdasarkan jumlah total suara sah dibagi dengan jumlah kursi yang disediakan distrik. Yang lebih menguntungkan partai kecil.⁴⁴

Tipe kedua yaitu sistem *mixed member proportional* (MMP) dengan ciri (i) pemilih mendapatkan dua surat suara berbeda yaitu surat partai dan kandidat di daerah, (ii) adanya rasio yang berbeda dari kursi representasi proporsional dengan kursi daerah pemilihan, (iii) bagian tiap partai di legislatif langsung ditentukan oleh proporsi suara. Tipe ketiga, *single transferable vote* (STV), hanya nama partai yang dimunculkan dalam surat suara dan oleh karenanya partai memiliki kuasa yang cukup besar dalam penentuan kandidat partai yang dipilih ke legislatif.

3.3. Sistem Semi Proporsional.

Sistem ini mengkonversi suara dengan hasil yang berada diantara proporsionalitas sistem proporsional dengan sistem mayoritas-pluralitas. Terdapat tiga sistem, yaitu *single non-transferable vote* (SNTV), sistem *parallel* dan sistem *limited vote* (LV). Tipe pertama, *single non-transferable vote* (SNTV), dimana pemilih memilih satu suara dan ada beberapa kursi yang harus diisi dalam distrik tersebut dan pemenangnya adalah kandidat dengan suara terbanyak. Tipe kedua, sistem *parallel*, dalam sistem ini representasi proporsional daftar tidak memberikanimbang atas setiap disproportionalitas dalam distrik mayoritarian.

⁴⁴ Kementerian Dalam Negeri, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, Tahun 2016 dalam Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan...*, *Op.Cit.*, h. 132-134

Tipe ketiga, sistem *limited vote* (LV), dalam sistem ini ada distrik wakil majemuk dan para calon yang menang adalah yang memiliki banyak suara.⁴⁵

⁴⁵ Ben Reilly dan Andrew Reynolds, 2001, *Sistem Pemilu*, IDEA, USA: International Stockholm, h. 84

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

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

1.1. Hubungan Sistem Pemerintahan dan Konstitusi.

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”*”.⁴⁶ Lebih lanjut Wheare juga mengatakan bahwa konstitusi sebagai keseluruhan sistem ketatanegaraan dari suatu negara berupa kumpulan peraturan dalam pemerintahan suatu negara.⁴⁷ Hal demikian menjelaskan bahwa konstitusi adalah dokumen tertulis sebagai wadah pengaturan sistem pemerintahan. Memang terdapat korelasi antara konstitusi dengan konsep penyelenggaraan negara. Konstitusi sebagai *charter of nation* memuat ketentuan memuat *outer and inner frame of the state organization*, diluar berupa bentuk negara dan bentuk pemerintahan dan di dalam mengenai *the state organs*.⁴⁸

Konstitusi di dalam *Corpus Juris Scundum* diartikan sebagai *a constitution is the original law by wich a sistem of government is created and set up, and to which the branches of government must look for all their power and authority*.⁴⁹

⁴⁶ K.C. WHeare, 1975, *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press, h. 1

⁴⁷ Fajlurrahman Jurdi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Prenamedia Group, h. 112

⁴⁸ Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, 2014, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, h. 55

⁴⁹ Taufiqurrohman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandinanya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Bogor: Ghalia Indonesia, h. 28

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.⁵⁰

Menurut Pan Mohammad Faiz, dokumen konstitusi formal meliputi aturan pemerintahan serta rincian umum hak warga negara. Kemudian menurut Rasch dan Congleton, ada empat tujuan umum konstitusi demokratis, yaitu (i) memudahkan pengambilan keputusan untuk menyesuaikan undang-undang, (ii) berupaya memastikan kekuasaan mayoritas, bukan kekuasaan minoritas, (iii) mengatasi kekhawatiran konstitusionalitas klasik tentang perlindungan hak individual dan minoritas, (iv) mengatasi masalah dinamis yang melibatkan stabilitas dan keluwesan rezim konstitusional itu sendiri.⁵¹

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,

⁵⁰ HRT Sri Soemantri Martosoewignjo, 2016, *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan*, Bandung: Remaja Rosdakarya, h. 60-61

⁵¹ Pan Mohamad Faiz, 2019, *Amandemen Konstitusi: Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*, Depok: RajaGrafindo Persada, h. 33-35

(vi) alat kelengkapan negara, (vii) tugas alat kelengkapan negara, (viii) hubungan tata kerja alat kelengkapan negara.⁵²

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 presidensiil (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil).⁵³

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.

1.2. Sejarah Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia.

Perjalanan pelebagaan sistem presidensial di Indonesia mengalami pergolakan dan pasang surut. Sistem pemerintahan presidensial sendiri pernah

⁵² Eka NAM Sihombing, 2019, *Pengantar Hukum Konstitusi*, Malang: Setara Press, h. 15-16

⁵³ Jimly Asshiddiqie, 2015, *Konstitusi Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Malang: Setara Press, h. 145-148

surut dan digantikan dengan sistem parlementer 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.⁵⁴

Dalam sejarah praktik demokrasi sistem pemerintahan, Indonesia kerap dipandang sebagai suatu negara yang mempraktikkan “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.⁵⁵ 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

⁵⁴ Hanta Yuda AR, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 77-78

⁵⁵ Sri Soemantri, 1993, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Citra Aditya Bhakti, h. 115

kembali ditegaskan bahwa sistem pemerintahan adalah hubungan antara penyelenggara negara atau lembaga negara yang melaksanakan kegiatan pemerintahan secara luas dalam suatu tatanan untuk mencapai tujuan negara.⁵⁶

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 membahasa kontitusi atau undang undang dasar negara.⁵⁷

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.

Dalam pergulatannya, pada Masa Sidang I (29 Mei 1945), Muhammad Yamin menginginkan aliran pemikiran Indonesia dalam susunan tata negara,

⁵⁶ Ahmad Yani, 2018, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktik*, Jember: Jurnal Lentera Hukum University of Jember, Vol. 5 No. 2, 31 July 2018, h. 253

⁵⁷ Joeniarto, 1966, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Cetakan Keempat, Jakarta: Bumi Aksara, h. 24

mengenai dasar perwakilan Indonesia ia menginginkan perwakilan menjadi pedoman dalam menyusun tata negara bagian tengah dan bagian atas.⁵⁸ Ia juga menginginkan paham yang diwujudkan dalam sistem pemerintahan adalah negara Indonesia yang mempunyai satu kedaulatan yang dijunjung oleh kepala negara, daerah dan rakyat Indonesia. Kepala negara sebagai pusat pemerintahan dipilih dengan kultur timur dalam permusyawaratan. Dimana pemerintah pusat dibentuk dengan kepala negara yang disampingnya terdapat wakil kepala negara, kementerian dan parlemen balai perwakilan. Selanjutnya, Soesanto Tirtoprodjo juga mengemukakan bahwa sokoguru negara Indonesia Merdeka adalah pemerintah yang sesuai dengan kehendak rakyat, artinya memang diperlukan suatu Badan Perwakilan Rakyat, dan ia menambahkan bahwa diperlukan suatu badan kehakiman yang bebas dari pengaruh badan pemerintahan.⁵⁹

Selanjutnya dalam rapat BPUPK tanggal 31 Mei 1945, Soepomo menyampaikan pemikiran lewat pidatonya sebagai berikut:

Kepala negara akan terus bergaulan dengan badan permusyawaratan supaya senantiasa mengetahui dan merasakan rasa keadilan rakyat dan cita-cita rakyat. Bagaimana bentuknya badan permusyawaratan tersebut, ialah suatu hal yang harus diselidiki, dengan tidak memakai sistem individualisme.

Hal ini memberikan gambaran bahwa Soepomo menginginkan kepala negara yang bersatu dengan rakyat, yang dapat dicapai dengan membentuk sistem

⁵⁸ Muh. Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Jakarta: Yayasan Prapanca, h. 61

⁵⁹ *Ibid*, h. 112

badan permusyawaratan. Selain dari pada itu, Soepomo juga memaparkan gagasan negara integralistik.⁶⁰

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.

Memasuki masa sidang kedua (10-17 Juli 1945), alur pembahasan difokuskan pada sistem ketatanegaraan dan pemerintahan negara yang dikualifikasikan menjadi tujuh pokok pembahasan, yaitu kemerdekaan bangsa Indonesia, bentuk negara, kepala negara dan bentuk pemerintahan, dasar negara, daerah negara, agama dan negara, bela negara dan keuangan negara. Namun dalam proses perumusanya, tidak terlepas dari dialektika yang sengit. Dalam hal bentuk negara, Badan Penyelidik mempersoalkan model yang tepat, antara monarki atau republik. Halnya saja pada 10 Juli 1945, Muhammad Yamin

⁶⁰ RM, A.B. Kusuma, 2004, *Lahirnya Undang Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit FH UI, h. 1

⁶¹ Muh. Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang....Op.Cit*, h.76

memberikan penolakan terhadap gagasan tentang “negara tidak berbentuk, bukan monarki dan bukan republik”, yang muncul ditengah-tengah proses perumusan konstitusi. Hal ini didasarkan oleh empat hal, yaitu (i) gagasan tersebut adalah negara yang diperintah pemerintah sementara, (ii) tidak memuaskan rakyat, (iii) negara tidak berbentuk tidak akan dapat merebut status internasional, (iv) sama dengan menjalankan politik burung unta, dalam artian menunda persoalan negara yang akan dibangun.⁶²

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.⁶⁴

⁶² *Ibid*, h. 168-169

⁶³ *Ibid*, h. 175

⁶⁴ Muhammad Ridhwan Indra, 1987, *Peristiwa-peristiwa Disekitar Proklamasi*, Jakarta: Sinar Grafika, h. 66

Syahdan, dalam hal pembahasan sistem pemerintahan, Soepomo memberikan penolakan atas sistem pemerintahan parlementer, karena sistem tersebut adalah penjelmaan aliran fikiran demokrasi liberal. Sedangkan Muhammad Yamin dalam Rapat Besar 15 Juli 1945, menggagas agar kementerian bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan dengan melihat pengalaman Amerika Serikat. Mohammad Hatta mengusulkan untuk digunakan sistem *minister* bertanggungjawab.

Sedangkan Soepomo menyinggung soal sistem presidensial dalam rancangan undang undang dasar, meskipun hanya menggunakan frasa *president-sistem* dengan menyadur sistem Amerika dan Filiphina 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.⁶⁶

Mengenai karakter sistem sendiri tersebut, Saldi Isra berpendapat bahwa terdapat karakter yang menggambarkan sistem sendiri itu, yaitu: (i) Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan rakyat sepenuhnya, (ii) Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang Undang Dasar, (iii) Dewan Perwakilan Rakyat merupakan lembaga negara yang memiliki kedudukan

⁶⁵ RM A.B. Kusuma, 2004, *Lahirnya Undang Undang ..., Op.Cit.* h. 388

⁶⁶ *Ibid.*

yang kuat, (iv) tidak mengatur soal pemilihan umum sebagai salah satu wujud nyata bentuk pelaksanaan kedaulatan rakyat.⁶⁷

Institusionalisasi presidensialisme dimulai saat kemerdekaan di dengungkan. Pemberlakuan konstitusi pada 18 Agustus 1945 menandakan resminya pelebagaan 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.

Pada masa setelah (pasca) kemerdekaan, terjadi pergolakan sistem pemerintahan yang cukup drastis. Pemberlakuan Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang menyatakan bahwa sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung belum dibentuk menurut UUD 1945, segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan komite nasional. Meskipun hanya bertahan selama 3 bulan, hal ini merupakan pintu bagi Soekarno menjadi presiden “diktator konstitusional”, karena lembaga lain hanya sebagai pembantu presiden.⁶⁸ Presiden mengisi struktur pemerintahan dimulai dengan pembentukan partai pemerintah, Partai Nasional Indonesia pada 23 Agustus 1945. Dan pada 29 Agustus 1945 presiden membubarkan PPKI dan melantik KNIP.⁶⁹ Dengan penempatan eksekutif sebagai pengendali utama

⁶⁷ Saldi Isra, 2019, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: RajaGrafindo Persada, h. 64

⁶⁸ Affan Gaffar, 1999, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Pelajar, h. 54

⁶⁹ Adnan Buyung Nasution, 1992, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Grafiti, h.15

jalanya pemerintahan (*executive heavy*) hal ini mengakibatkan tidak pernah lahirnya pemerintahan yang demokratis.⁷⁰

Pada sub fase selanjutnya, tanggal 2 September 1945 dibentuklah kabinet presidensial pertama. Pada saat itu, Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) sebagai parlemen, dimana kabinet tidak bertanggungjawab kepada KNIP. KNIP yang dilantik pada tanggal 29 Agustus 1945 dengan anggota sekitar 150 orang⁷¹, dimana KNIP hanya sebagai lembaga pembantu presiden semata. Dimana parlemen tidak dapat membubarkan kabinet dan presiden menjabat sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Meskipun demikian, institusionalisasi tersebut tidak bertahan lama, sistem tersebut runtuh sejak dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden No.X, yang menyatakan:

Bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya MPR dan DPR disertai kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara, serta pekerjaan Komite Nasional Indonesia Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka yang bertanggungjawab kepada KNIP.

Dalam perjalananya, Maklumat No.X ini menimbulkan banyak perdebatan klasik. Meskipun demikian, maklumat ini memberikan angin segar bagi kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Kekuasaan presiden yang absolut dapat dikurangi, dengan kata lain akan membawa kehidupan pemerintahan kearah yang

⁷⁰ LIPI, *Amandemen UUD 1945 dan Permasalahannya*, Penerbitan PMB-LIPI Nomor 15 Tahun 1999, dalam Ahmad Yani, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktik*, Lentera Hukum, Volume 5 Isue 2, 31 July 2018, h. 255

⁷¹ Kansil dan Christine, 2003, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara, h.

lebih demokratis. Dan merupakan suatu langkah konkret menuju pemerintahan konstitusional.⁷²

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 1945.⁷³

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 menteri. 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

⁷² Adnan Buyung Nasution, 1992, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional.., Op.Cit.*, h. 16

⁷³ Hanta Yuda AR, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati..,Op.Cit.*, h. 82

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.⁷⁵

Pada masa Republik Indonesia Serikat (RIS) yang merupakan sebuah bentuk negara federal, dengan memberlakukan Konstitusi RIS 1949. Sistem parlementer diterapkan, dimana kabinet dipimpin oleh perdana menteri, presiden hanya sebagai kepala negara, dengan kelembagaan parlemen menggunakan sistem bikameral terdiri dari DPR dan senat, dan tanpa wakil presiden. Yang kemudian di bubarkan pada tanggal 17 Agustus 1950. Karakter sistem pemerintahan dalam konstitusi ini dapat dilihat melalui beberapa pasal. *Pertama*, Pasal 1 ayat 2 tentang kedaulatan RIS dilakukan pemerintah dan DPR. *Kedua*, Pasal 68 ayat 1 dan 2 tentang pemerintahan adalah presiden dan para Menteri. *Ketiga*, Pasal 69 ayat 1 dan 2 tentang presiden adalah kepala negara. *Keempat*, Pasal 72 ayat 1 tentang jika presiden berhalangan, maka menteri yang menjalankannya dengan perintah presiden. *Kelima*, Pasal 118 ayat 1 tentang presiden tidak dapat diganggu gugat,

⁷⁴ Saldi Isra, 2019, *Sistem Pemerintahan... Op.Cit.* h. 81

⁷⁵ *Ibid.* h. 90-91

Keenam, Pasal 127a tentang kekuasaan perundang-undangan federal oleh presiden dan DPR.⁷⁶

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.⁷⁷

Pada tanggal 5 Juli 1959, ketika demokrasi terpimpin dimulai, sistem perpolitikan mengaburkan sistem kepartaian, sistem parlemen sangat lemah, pemilu tidak terlaksana. Hal ini menunjukkan bahwa sistem presidensial tidak terlembagakan di Indonesia. Yang pada periode 5 Juli 1959-25 Juli 1966 susunan pemerintahan berbentuk kabinet mulai dari Kabinet Kerja I-Kabinet Dwikora (yang disempurnakan kembali).⁷⁸ Pada masa ini, kabinet kembali dipimpin oleh Presiden yang merangkap Perdana Menteri (tanpa Wakil Presiden), beberapa kali terjadi perubahan kabinet yang kesemuanya dipimpin Presiden merangkap

⁷⁶ Republik Indonesia, Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949

⁷⁷ Republik Indonesia, Undang Undang Dasar Sementara 1950

⁷⁸ Bibit Suprpto, 1985, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: Ghalia Indonesia, h. 205-313

Perdana Menteri. Perubahan terjadi setelah reorganisasi kabinet tanggal 13 November 1963 yang mengubah Presiden/Perdana Menteri menjadi Presidium.⁷⁹ Selain itu, Ketua dan Wakil Ketua lembaga diberikan kedudukan Menteri dan menjadi bagian eksekutif.⁸⁰ Namun hal ini bertentangan dengan UUD 1945 pada waktu itu, hal itu disebabkan tafsir pengaturan konstitusi yang berbunyi Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan Pemerintahan menurut UUD (serta tidak mengenal adanya jabatan Perdana Menteri).⁸¹

Pada masa Orde Baru (11 Maret 1966-21 Mei 1998), institusionalisasi presidensialisme dapat dilihat melalui dua ciri, yaitu: *pertama*, kedudukan presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, *kedua*, kekuasaan dan hak prerogatif presiden untuk menyusun kabinet. Namun, penerapan presidensialisme ini mengalami kepincangan, dimana dapat kita lihat bahwa, *pertama*, sistem presidensial diterapkan tanpa mekanisme *check and balances* oleh parlemen, *kedua*, masa jabatan presiden tidak tetap dan tanpa pembatasan konstitusi. Diawali dengan pembentukan Kabinet Ampera melalui Ketetapan MPRS No. XIII/MPRS/1966, dimana pembentukan Kabinet Ampera I diserahkan kepada pengembalian amanat Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 yaitu Jenderal Soeharto bukan Soekarno.⁸² Yang setelah itu Soeharto diangkat menjadi presiden,⁸³ serta kabinet dipimpin oleh Presiden.

⁷⁹ Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, h. 6

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Republik Indonesia, Pasal 4 ayat 1, UUD 1945 Pra Perubahan

⁸² Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan...., Op.Cit*, h. 10

⁸³ Republik Indonesia, Pasal 4, Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.

Pada fase selanjutnya terjadi perubahan ketatanegaraan yang drastis, dimulai dengan pengunduran diri mantan Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998 dan terbentuknya orde reformasi atau Kabinet Reformasi (23 Mei 1998-23 Oktober 1999) oleh pemerintahan Habibie. Yang salah satu hasilnya adalah terlaksananya pemilihan umum yang demokratis pada 7 Juni 1999.⁸⁴ Setelah beberapa kali pergantian presiden, kemudia bergulir gagasan amandemen UUD 1945. Pada masa amandemen konstitusi, terjadi purifikasi sistem presidensial di dalam konstitusi Indonesia. Menurut Aulia A Rachman setidaknya MPR memiliki lima alasan untuk melakukan purifikasi sistem presidensial. *Pertama*, sistem presidensial adalah aliran pemikiran para pendiri bangsa meskipun merupakan suatu “sistem sendiri”. *Kedua*, penerapan sistem parlemen (UUDS 1950) memberikan pengalaman traumatis. *Ketiga*, sistem parlemen adalah aliran demokrasi liberal. *Keempat*, stabilitas pemerintahan dapat dicapai melalui sistem presidensial. *Kelima*, pemilihan presiden secara langsung akan memperkuat legitimasi pemerintahan.⁸⁵ Setidaknya terdapat lima substansi yang menunjukkan penguatan presidensial pada masa amandemen. *Pertama*, pembatasan masa jabatan presiden. *Kedua*, penguatan *check and balances* dengan menambah kewenangan pada parlemen. *Ketiga*, pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat. *Keempat*, presiden dan wakil presiden dicalonkan secara bersamaan.

⁸⁴ Fatmawati, 2005, *Analisis Sistem Pemerintahan Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pra dan Pasca Perubahan, Serta Pelaksanaanya Dalam Praktek Ketatanegaraan*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-35 No.3, Juli September 2005, h. 303

⁸⁵ Aulia A Rachman, 2007, *Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi dan Tipe Konstitusi*, Disertasi, Jakarta: FH UI, h. 378-380.

Kelima, presiden dijatuhkan dengan didahului alasan pelanggaran hukum (*impeachment*).

Dalam konteks UUD NRI 1945 (pasca amandemen), sistem pemerintahan presidensil 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 presidensil sebagaimana disebutkan sebelumnya. Dan kesembilan prinsip sistem pemerintahan yang merupakan ciri khas presidensil 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 presidensil. Bahkan, apabila dibandingkan dengan sistem presidensil yang telah dianut oleh UUD 1945 sejak sebelum di adakan perubahan, maka sistem presidensil yang sekarang dapat dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan presidensil yang lebih murni sifatnya.⁸⁶

1.3. Kelemahan Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia

Konsep sistem pemerintahan adalah suatu konsep yang mengkaji hubungan antara badan legislatif dan badan eksekutif disuatu negara. Maka, identifikasi kelemahan sistem pemerintahan juga harus difokuskan kepada faktor-

⁸⁶ Jimly Asshidiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum...., Op.Cit.*, h.317

faktor yang mempengaruhi hubungan legislatif dan eksekutif tersebut. Konflik antara legislatif dan eksekutif pada sistem presidensial setidaknya akan memberikan dampak pemberhentian presiden, *democratic breakdown* atau *deadlock* yang memicu penyelesaian non demokratis.⁸⁷ 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.⁸⁸

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

⁸⁷ Cecilia Martinez-Gallardo, 2011, *Design Cabinet: Presidential Politics and Cabinet Instability in Latin America*, Working Paper Series, Januari, No. 375, dalam Fitra Arsil, 2017, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, Depok: RajaGrafindo Persada, h.113

⁸⁸ *Ibid*, h. 114

akan terus meningkat dan mengganggu stabilitas sistem pemerintahan.⁸⁹ *Ketiga*, sedangkan *the winner takes all* akan mengecilkan insentif kerjasama antar lembaga.⁹⁰ *Keempat*, ketika pemerintahan dalam situasi *divided government*, maka presiden akan memiliki cela 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*).

Selanjutnya Syamsuddin Haris mengutip pendapat Juan J. Linz, ia menjelaskan bahwa kelebihan presidensial merupakan faktor penyebab kelemahan, yaitu (i) sebagai konsekuensi keterpisahan antar lembaga presiden dan institusi parlemen, potensial “legitimasi demokratis ganda (*dual democratic legitimacy*)” dalam relasi terjadi, (ii) presiden akan mengabaikan suara parlemen dan cenderung otoriter karena akibat kelakuan sistemik yang ada pada sistem presidensial ketika presiden terpilih dengan mayoritas suara mutlak (iii) instabilitas demokrasi presidensial dapat terganggu karena hambatan dan penjejalan dari parlemen yang juga merasa memiliki legitimasi dari rakyat.⁹¹

Demikian juga Jumadi, yang mengatakan ada empat kelemahan sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai, yaitu (i) karena

⁸⁹ Juan J. Linz, 1994, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference*, dalam Juan J. Linz, 1994, *The Failure of Presidential Democracy: Comparative perspectives*, Baltimore: John Hopkins University Press, h. 6-7

⁹⁰ Arend Lijphart, 2000, *Democracy in The Twenty-First Century: Can We Optimistic?* dalam Fitra Arsil, 2017, *Teori Sistem Pemerintahan...*, *Op.Cit*, h. 114-115

⁹¹ Juan J. Linz, 1994, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, Vol.1, 1994, (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press), Hal.3-90 dalam Syamsuddin Haris, *Koalisi Dalam Sistem Demokrasi Presidensial Indonesia: Faktor Kerapuhan Koalisi Era Presiden Yudhoyono*.

pemilihan presiden dan parlemen yang terpisah, maka kemungkinan presiden yang terpilih tidak mendapat dukungan mayoritas parlemen (ii) personal presiden (iii) koalisi yang tidak mengikat dan permanen dan (iv) lemahnya penegakan *fatsoen* politik politisi yang ada di eksekutif maupun parlemen.⁹² Kekurangan sistem yang diakibatkan fitur-fitur tersebut akan semakin menambah beban instabilitas sistem pemerintahan presidensial jika digabungkan dengan sistem multipartai. Realitas multipartai yang terfragmentasi tajam akan memungkinkan terjadinya perbedaan pemenang antara pemilihan legislatif dengan pemilihan presiden. Maka dari itu, kemampuan “mengendalikan” instabilitas multipartai merupakan kunci utama dalam menjaga kondusifitas sistem presidensial multipartai.

Dalam konteks Indonesia, meskipun pada masa reformasi yang diawali dengan adanya amandemen konstitusi, gagasan penguatan melalui purifikasi sistem pemerintahan presidensial, hal tersebut tidak terlepas dari kelemahan praktik dan teoritik. Setidaknya kelemahan yang membawa kepada instabilitas sistem pemerintahan tersebut di dorong oleh beberapa faktor yaitu presidensialisme dengan kombinasi sistem multipartai dan penerapan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*).

⁹² Jumadi, 2015, *Pengaruh Sistem Multipartai dalam Pemerintahan di Indonesia*, Jurnal Al-Daulah, Volume 4 Nomor 1 Juni 2015, h.147

1.3.1. Instabilitas Sistem Pemerintahan Presidensial dengan Kombinasi Multipartai di Indonesia.

Tidak efektifnya pemerintahan dikarenakan hubungan antar eksekutif dan parlemen yang tidak baik akibat kombinasi sistem yang kurang tepat. Mainwaring dalam penelitiannya mengemukakan bahwa hanya empat penganut sistem presidensial yang efektif, yaitu Amerika Serikat, Costa Rica, Columbia dan Venezuela.⁹³ Dan hanya Cile yang mampu mengawinkan secara stabil sistem presidensial dengan multipartai. Memang terdapat studi dimana sistem presidensial justru menimbulkan ketidakstabilan sistem politik. Juan J. Linz mengungkapkan bahwa pada negara-negara Amerika Latin, rezim dengan sistem parlemen lebih kondusif dibandingkan dengan sistem presidensial terutama dinegara-negara dengan banyak partai politik serta fragmentasi politik yang mendalam (*deep political cleavages*).⁹⁴

Scott Mainwaring juga menjelaskan variabel sistem kepartaian sebagai faktor yang menyebabkan ketidakstabilan sistem presidensial.⁹⁵ Kemudian Syamsuddin menambahkan bahwa problematik tambahanya adalah *pertama* sebagai akibat banyaknya partai yang bersaing, pemilu presiden hampir selalu menghasilkan presiden minoritas (*minority president*) atau presiden dengan basis politik minoritas di parlemen yang menghasilkan pemerintahan minoritas, *kedua* pemilu legislatif selalu menghasilkan peta kekuatan parlemen yang sangat fragmentatif

⁹³ Scott Mainwaring, *Institutional Dilemmas of Multiparty Presidential Democracy: The Case of Brazil*, Paper dalam Kongres Internasional Asosiasi Pelajar Amerika Latin ke-15.

⁹⁴ Juan J Linz, 1990, *The Perils of Presidentialism*. *Jurnal of Democracy*, Winter, hl.51-56

⁹⁵ Scott Mainwaring, *Institutional Dilemmas of...*, *Op.Cit*, h.200-201

serta tanpa partai mayoritas parlemen. Yang dampaknya menurut Mainwaring akan menghasilkan jalan buntu politik (*deadlock*) dalam relasi presiden-parlemen.⁹⁶

Sistem multipartai di Indonesia setidaknya diakibatkan oleh komposisi penduduk yang beragam, banyaknya suku bangsa, etnis, agama, dan secara geografis wilayah yang sangat luas. Kompleksitas ini lah yang membentuk peta konfigurasi kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat. Indonesia sejak awal kemerdekaan menggunakan sistem kepartaian multipartai, yang dapat dilihat dalam konstitusi. Kedudukan partai politik disebutkan di dalam UUD 1945 Pasal 6A ayat 2 dan 22E ayat 3. UUD 1945 memang tidak mengamanatkan secara tegas sistem kepartaian, namun konstitusi secara implisit mengatur bahwa negara Indonesia menerapkan sistem multipartai. Dapat dilihat pada Pasal 6A ayat (2) yang menyatakan Pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Hal tersebut memberikan gambaran bahwa yang berhak mencalonkan sebagai presiden dan wakil presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik. Frasa “gabungan partai politik” memberikan makna bahwa setidaknya lebih dari dua partai politik yang menggabungkan diri untuk mencalonkan presiden untuk bersaing.⁹⁷

Dan secara historis, sistem kepartaian di Indonesia berdasarkan Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 adalah mutipartai.⁹⁸ Yang pada periode

⁹⁶ Syamsuddin, 2004, *Praktik Parlemeter Demokrasi Presidensil Indonesia*, Yogyakarta: Andi Offset, h.4

⁹⁷ Jumadi, 2015, *Pengaruh Sistem Multipartai...*, *Op.Cit.* h. 144.

⁹⁸ Moh, Mahfud MD, 2014, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, h.51

tersebut muncul 40 partai politik yang siap bersaing dalam pemilihan umum.⁹⁹ Dan pada periode 1950-1959 adalah masa liberal dimana partai-partai melalui parlemen benar-benar mengatasi kedudukan pemerintah. Sehingga dapat juga dikatakan bahwa pada waktu itu pola hubungan antara parlemen dan pemerintah merupakan *bureau-nomina* ataupun “zaman pemerintahan partai-partai”.¹⁰⁰ Perjalanan pemilu juga menunjukkan fakta bahwa Indonesia menganut sistem multipartai, pada pemilu 1955 diikuti 29 partai politik, pada pemilu 1971 terdapat 9 partai politik dan satu golongan karya, dan pada pemilu 1977 terjadi peleburan (fusi) partai politik menjadi tiga partai politik berdasarkan UU No.3 Tahun 1973, peserta pemilu pada tahun 1999 terdapat 48 partai, pada 2004 terdapat 24 partai, pada pemilu 2009 terdapat 38 partai nasional dan 6 partai lokal Aceh. Hal ini menunjukkan secara tegas bahwa dalam praktik ketatanegaraan Indonesia menganut sistem multipartai.

Meskipun demikian, institusi koalisi sebagai jalan keluar dari segala ancaman instabilitas sistem dan kebuntuan hubungan politik (*deadlock*) nampaknya memberikan titik terang bagi implementasi sistem ini. Djayadi Hanan menyebutkan, terdapat tiga faktor koalisi bekerja dan Indonesia terhindar dari jebakan pengalaman *government shutdown* seperti di Amerika Serikat. *Pertama*, presiden yang akomodatif dalam membentuk koalisi. *Kedua*, perilaku elit politik

⁹⁹ Jimly Asshiddidie, 2005, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta:Konstitusi Press, h.174.

¹⁰⁰ Wilopo, 1978, *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahan-kelemahannya*, Jakarta:Yayasan Idayu, h.12

yang mementingkan konsensus. *Ketiga*, terdapat banyak sarana presiden untuk memelihara koalisi.¹⁰¹

1.3.2. Instabilitas Sistem Pemerintahan Presidensial dengan Penerapan *Presidential Treshold*.

Dalam konteks pencalonan presiden, isu *presidential threshold* merupakan suatu fitur yang memberikan pengaruh terhadap kondisi sistem pemerintahan presidensial. Konsep ini sebenarnya sudah ada sejak sesaat setelah reformasi. Dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yang menyatakan pasangan calon presiden/wakil presiden hanya dapat diusul partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurangnya 15% suara di DPR atau 20% suara sah nasional, yang meskipun penerapannya ditunda sampai Pemilihan Umum tahun 2009. Hal ini di akibatkan terjadinya perdebatan antar fraksi di DPR dimana dimasukanya masalah *presidential threshold* pada daftar masalah krusial dalam Sidang Paripurna ke-39 DPR RI tanggal 7 Juli 2003. Dan pada akhirnya untuk Pemilihan Umum 2004 angkanya diturunkan menjadi 3% suara DPR atau 5% suara sah nasional legislatif dan dicantumkan dalam Pasal 101 UU No. 23 tahun 2003.¹⁰²

Setelah Pemilihan Umum tahun 2004 selesai memasuki penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009, payung hukum turut

¹⁰¹ Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme...*, h. 368 dalam Saldi Isra, 2019, *Sistem Pemerintahan Indonesia...* *Op.Cit.*, h. 229

¹⁰² Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, LNRI Tahun 2003 Nomor 93, TLNRI Nomor 4311.

diganti menjadi Undang Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Namun, dinamika politik membawa pengaturan *presidential threshold* berubah, yang seharusnya 15% kini menjadi 20% jumlah kursi DPR atau 25% suara sah nasional.¹⁰³ Namun pengaturan tersebut tidak terlepas dari perlawanan konstitusional rakyat (*political efficacy*), pengujian konstitusional norma dilakukan ke Mahkamah Konstitusi dalam register perkara Nomor 51-52-59/PUU-VI-2008 yang akan menguji Pasal 9 UU *aquo*. Namun, Mahkamah menolak permohonan tersebut ditolak mahkamah dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-51-59/PUU-VI/2008 yang menurut Saldi Isra terdapat tiga pokok alasan, yaitu (i) tidak ada korelasi logis antara *presidential treshold* dengan Pemilihan Umum yang demokratis, langsung, umum, bebas, jujur dan adil, (ii) *presidential threshold* sebelum pemilu adalah dukungan awal, sedangkan dukungan yang sesungguhnya akan ditentukan oleh rakyat langsung, (iii) norma tersebut adalah kebijakan hukum terbuka pembuat undang-undang (*open legal policy*).¹⁰⁴

Meskipun demikian, dalam putusan tersebut dapat ditelusuri bahwa terdapat pandangan yang berbeda diantara Hakim Konstitusi (*dissenting opinion*), yaitu Abdul Mukhtie Fadjar, Maruarar Siahaan dan M Akil Mochtar, yang pada pokoknya disebutkan bahwa delegasi kewenangan pengaturan pemilu dalam undang-undang hanya sebatas teknis-prosedural saja, tidak boleh memasuki ranah “syarat” pencalonan. Jika dilihat secara harfiah Pasal 6A Ayat 5 UUD 1945

¹⁰³ Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, LNRI Tahun 2008 Nomor 176, TLNRI Nomor 4924.

¹⁰⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, h. 184-185

berbunyi, “Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut di atur dalam undang-undang”. Oleh karena itu, alasan mahkamah untuk menyatakan ketentuan norma tersebut *open legal policy* adalah suatu akal-akalan yang terkontaminasi motif politik *ad hoc*.

Pada fase selanjutnya, lagi-lagi *presidential threshold* dimasukan sebagai suatu norma “syarat” pencalonan presiden dan wakil presiden. Pada persiapan penyelenggaraan Pemilu tahun 2019, Pasal 222 Undang Undang Nomor 7 tahun 2017 kembali memasukan syarat ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden. Dengan alasan konstitusional bahwa hal tersebut merupakan sebuah fitur penguatan sistem presidensial, dengan dua kriteria yaitu pemenuhan dukungan partai politik kepada calon presiden dan wakil presiden di DPR dan penyederhanaan jumlah partai politik.¹⁰⁵ Yang meskipun terdapat *dissenting opinion* dari dua hakim lainnya, mahkamah masih berpendapat bahwa ketentuan norma tersebut adalah konstitusional dan menjadi sebuah kebijakan hukum terbuka pembuat undang-undang (*open legal policy*).

Effendi Gazali dalam permohonan 14/PUU-XI/2013 juga mendalilkan bahwa *Presidential Threshold* yang semula di wacanakan untuk menghasilkan Presiden dan Wakil Presiden dengan pemerintahan yang efektif dan stabil, namun dalam perumusanya justru menunjukan norma yang menyudutkan dan menghalangi kesempatan tampilnya calon presiden yang berkualitas. Hal ini didukung oleh pendapat Saldi Isra dalam keterangan ahlinya bahwa sesungguhnya

¹⁰⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2018, h. 122

pelaksanaan pemilihan legislatif yang dipisahkan dengan eksekutif tidak akan menjadi perdebatan konstitusional sepanjang hasil tersebut tidak menegasikan proses yang lain. Yang menjadi permasalahan adalah penggunaan ambang batas *presidential threshold*, dengan argumentasi mempertahankan sistem presidensial maka ambang batas tersebut tidak dapat dibenarkan sama sekali karena dalam sistem presidensial kedua lembaga (legislatif dan eksekutif) mendapatkan mandat yang sama dari rakyat. Hal demikian merupakan pengingkaran Pasal 6A ayat 1 UUD 1945 dan merusak logika sistem presidensial.¹⁰⁶

Dalam praktiknya, jika *presidential threshold* adalah instrumen penguatan dukungan politik presiden di parlemen, hal demikian tidak selalu terbukti benar. Konsentrasi presiden untuk menjalin relasi kepada parlemen yang hanya terfokus kepada salah satu lembaga saja yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), akan menghasilkan ketimpangan atau disproportionalitas relasi legislatif dan eksekutif dan juga tidak menjamin stabilitas politik di parlemen. Misalnya saja pada masa pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) periode pertama, koalisi yang beranggotakan Partai Demokrat, Partai Golkar, PPP, PKS, PBB, PKB, PAN dan PKPI menguasai 403 (73,5 %) kursi di DPR. Pada masa pemerintahan SBY kedua, koalisi yang beranggotakan Partai Demokrat, PKS, PAN, Partai Golkar, PPP dan PKB yang menguasai 423 (75,54 %) kursi di DPR. Pada masa pemerintahan presiden Joko Widodo, koalisi yang awalnya hanya 207

¹⁰⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Mendengarkan Keterangan Pemerintah, DPR, dan Saksi/Ahli dari Pemohon serta Pemerintah*, Risalah Sidang III Nomor Perkara 14/PUU-XI/2013, h. 11-15

kursi menjadi 368 (68,93 %) kursi di DPR.¹⁰⁷ Meskipun demikian hal ini tak menjamin kualitas stabilitas dan efektivitas pemerintahan, karena pada masa SBY pertama saja terdapat pengusulan dua hak angket dan empat hak interpelasi yang ditujukan kepada pemerintah yang notabene hal itu disetujui oleh partai-partai yang tergabung dalam koalisi pemerintah.¹⁰⁸ Pada pemerintahan SBY kedua, terdapat satu hak angket terkait *bailout* Century pada 2009. Dan pada masa pemerintahan Joko Widodo, terjadi resistensi DPR terhadap Keputusan Presiden terkait pencalonan Komjend Budi Gunawan menjadi Kapolri. Hal ini menunjukkan bahwa relasi pemerintah dengan parlemen di Indonesia hanya terfokus pada institusi DPR saja, yang notabene merupakan lembaga-lembaga yang di isi dan diusung oleh partai-partai politik pemenang pemilu dan tidak membuktikan bahwa koalisi sekalipun tidak akan menjamin stabilitas politik di parlemen.

1.4. Hubungan Sistem Pemerintahan Presidensial dengan Pemilihan Umum Serentak

Dari segi sistem kepartaian sendiri diberlakukan suatu fitur *parlementery threshold* guna menyederhanakan jumlah kepartaian di parlemen. Namun kebijakan ini belum cukup berhasil dimana efektivitasnya tidak meyakinkan dan bukalah suatu jalan yang tepat karena akan berpotensi melanggar jaminan kebebasan berekspresi warga negara yang juga merupakan hak konstitusional warga negara.

¹⁰⁷ www.kpu.go.id

¹⁰⁸ Syamsuddin Harris, 2004, *Praktek Parlementer Demokrasi...*, *Op.Cit.*, h.8-11

Menurut Djayadi Hanan, kelemahan sistem presidensial multipartai dapat dilakukan dengan memperhatikan beberapa variabel institusional maupun non-institusional, yaitu: (i) memastikan dukungan legislatif yang cukup bagi presiden, (ii) mengurangi partai yang duduk di parlemen, (iii) meminimalisir kemungkinan timbulnya *divided government*, (iv) meningkatkan kinerja pemerintahan.¹⁰⁹ Yang dimana salah satu cara untuk mengatasi berbagai kelemahan dari sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan di Indonesia, maka digagaslah sebuah sistem pemilihan umum serentak yang diharapkan akan memberikan penguatan sistem tersebut. Gagasan ini diharapkan akan mendukung sistem pemerintahan presidensial. Menurut banyak peneliti Amerika Latin, pemilihan umum serentak dianggap sebagai faktor menonjol dalam menghasilkan ukuran eksekutif dan legislatif yang terpadu. Selain itu, jika pemilihan eksekutif dan legislatif dilaksanakan bersamaan maka akan menghasilkan *coattail effect*, dimana pemilih cenderung akan memilih partai yang sama dengan partai dari kandidat presiden yang dipilih.¹¹⁰ Akibatnya yang diharapkan adalah efektifitas sistem pemerintahan presidensial dengan adanya dukungan yang besar kepada Presiden di lembaga legislatif, dengan adanya dukungan tersebut maka ancaman konflik tak terselesaikan dan hambatan kerjasama antara eksekutif-legislatif diharapkan dapat dieliminasi.¹¹¹

¹⁰⁹ Djayadi Hanan, *Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sitem Pemilu dan Sistem Kepartaian*, h. 3

¹¹⁰ J. Mark Payne dkk, 2007, *Trends in Democratic Reform in Latin Amerika*, Washington: Intern-American Development Bank, h. 303

¹¹¹ Fitra Arsil, 2017, *Stabilitas Sistem Presidensial Indonesia Melalui Pemilihan Umum Serentak dan Presidential Threshold*, Jurnal Ketatanegaraan Vol. 05 November 2017, h. 218

Dalam pemilihan umum serentak, pemilih akan memiliki kemampuan menciptakan *political efficacy* dimana dalam satu pemilihan pemilih dapat memilih partai yang sama dengan presiden yang didukungnya (*straight ticket*) atau pemilih dapat memilih partai yang berbeda dengan presiden yang didukungnya (*split ticket*). Yang dimana hal ini akan memberikan dampak yang baik bagi penguatan kedudukan presiden dalam konstelasi kandidasi atau pencalonan presiden yang notabene selama ini mengalami penyandraan dukungan politik sebagai persyaratan pencalonan oleh partai politik (yang sudah memiliki suara di parlemen karena pileg dilaksanakan terlebih dahulu disbanding pilpres).

Secara lebih konseptual, implementasi pemilihan umum serentak memiliki keterkaitan dengan sistem pemerintahan presidensial. Bahkan pelaksanaan pemilihan umum serentak secara teori dan praktik empiris di beberapa negara menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilihan umum serentak memberikan dampak penguatan terhadap stabilitas sistem pemerintahan presidensial. Menurut pemeliki Mark P Jones penguatan sistem presidensial dapat dilihat dari aspek proposisi dukungan legislatif terhadap presiden. Fitur utama yang menjadi variabel terpengaruh adalah pemilihan legislatif akan cenderung mengikuti pemilihan presiden. Secara lebih spesifik, sistem pemilihan umum serentak akan memperkuat sistem presidensial apabila dilaksanakan dengan formula pemilihan presiden *plurality* dan kandidat calon presiden yang sedikit jumlahnya. Dari segi pemilihan legislatif, sistem pemilu serentak yang memperhatikan fitur *formula electoral*, ambang batas parlemen dan sistem *district magnitude*, akan

mempengaruhi penyederhanaan kepartaian yang ujungnya akan memberikan dukungan politik yang memadai kepada presiden.

B.Konfigurasi Sistem Pemilihan Umum Serentak di Indonesia

2.1. 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”.

Yang kemudian masuk menjadi rumusan konstitusi ke dalam UUD 1945. Meskipun rumusan tentang kedaulatan rakyat masih relatif singkat, namun gagasan kedaulatan rakyat itu sebagai cita kenegaraan memiliki latar belakang sejarah yang panjang, dimana diskusi dan perdebatan tokoh pergerakan tersebut telah ada jauh sebelum rancangan UUD 1945 itu disiapkan.¹¹²

¹¹² Jimly Ashidique, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve, h. 27

Gagasan kedaulatan rakyat yang dimaksud para pendiri bangsa tidaklah sama dengan apa yang berkembang di Eropa Barat ketika itu. Gagasan kedaulatan rakyat yang akan dikembangkan oleh Hatta sendiri adalah demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Gagasan ini muncul pada waktu itu tidak terlepas dari semangat anti individualism, imperialisme dan kapitalisme. Meskipun dalam perjalanannya gagasan kedaulatan rakyat ini tak lepas dari kritik oleh sesama kalangan pergerakan. Hal nya saja tulisan “Si Rakjat” dalam majalah Persatoean Indonesia terbitan Nomor 109 tahun 1931 yang mempersoalkan “demokrasi import” yang ada dalam gagasan *volks-souvereiniteit*. Dalam tulisanya ia mempersoalkan bahwa:

”Kedemokrasian ada keyakinan segenap bangsa Indonesia, bukan keyakinan import setiap *volks-souvereiniteit*, melainkan keyakinan Indonesia sejati. Keyakinan ini mesti menjadi semboyan segala partai-partai Indonesia, dan mesti menjadi dasar susunan Indonesia yang akan datang.

Namun tidak sampai disitu, Hatta kembali menyampaikan kritik balasan dimana sesungguhnya Si Rakjat itu juga menggunakan kata demokrasi import. Ia melanjutkan bahwa demokrasi yang sesungguhnya hanya ada pada tingkat desa. Karena itu kedaulatan rakyat perlu dikembangkan bukan demokrasi kerajaan Indonesia dan bukan pula demokrasi barat abad ke 19.¹¹³

Sesungguhnya gagasan yang diinginkan tokoh pergerakan waktu itu adalah paham kolektivisme yang diidealkan sebagai antithesis terhadap paham individualism-liberalisme. Namun lagi-lagi gagasan ini mendapat kecaman karena dianggap mirip dengan gagasan komunisme yang bertentangan dengan nilai-nilai

¹¹³ Sri Edi Swasno dan Fauzie Ridjal, 1992, *Mohammad Hatta: Beberapa Pokok Pikiran*, Jakarta: UI Press, h. 119

kegamaan di Indonesia. Dalam Daoelat Ra'jat tahun 1933 seorang yang menamakan dirinya Ra'jat menulis *Colectivisme dengan Islam dan Kebiasaan (adat) Ra'jat*. Ia menyatakan bahwa gagasan kolektivisme sama dengan komunis karena tidak mengakui hak milik individu. Yang selanjutnya juga di balas oleh pengikut Hatta yang merupakan Pengurus Pendidikan Nasional Indonesia, Chatib Soelaiman. Yang mengatakan bahwa kolektivisme PNI (Hatta) tetap mengakui individu. Kolektivisme ini tertuju kepada perusahaan besar bukan hak milik pribadi dan rumah tangga. Hal ini jelas berbeda antara kolektivisme PNI yang dimana produksi berintikan usaha bersama sedangkan unsur pembagian kekayaan dianggap nomer dua (*collectivisme van voortbengsel*) dengan kolektivisme komunis yang mengutamakan unsur pembagian dan penguasaan kekayaan dari pada produksi (*collectivisme van bezit egeindom*).¹¹⁴

Seiring berjalanya 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.

Pada hakikatnya, undang-undang tentang pemilihan umum adalah filsafat pemilihan umum.¹¹⁵ Hal ini dikarenakan undang-undang pemilu adalah suatu

¹¹⁴ Jimly Asshiddiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat...*, *Op. Cit.*, h. 32

¹¹⁵ Teguh Prasetyo, 2018, *Filsafat Pemilu*, Bandung: Nusa Media, h. 5

manifestasi dari ilmu (*jurisprudence*). Secara konteks, berfilsafat pemilu adalah berfikir, mempelajari, memahami dan melaksanakan pola perilaku dalam pemilu yang sudah ada dalam UU Pemilu.¹¹⁶ Pemilu sebagai suatu sistem dipahami dengan berangkat dari pemahaman bahwa unsur esensial demokrasi yaitu asas kedaulatan rakyat. Yang dapat dipahami bahwa asas tersebut berasal dari suatu postulat yang menderivasikan berbagai asas. Selain dari pada itu, postulat tersebut juga menjadi sebuah premis dalam sistem berfikir filsafat, yaitu Pancasila.

Secara filosofis, pelaksanaan pemilu dilator belakang oleh beberapa hal, yaitu: *Pertama*, bahwa pemilu bertujuan menjamin tercapainya cita-cita hukum nasional sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945:

Pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.¹¹⁷

Kedua, sebagai suatu perwujudan sistem ketatanegaraan yang demokratis dan berintegritas melalui pengaturan pemilu yang menjamin konsistensi dan kepastian hukum pemilu. Hal ini juga perlu memperhatikan *sustainability* pembaharuan hukum (*law reform*) atas pengaturan hukum pemilu.

Pemilu dan demokrasi adalah bagian yang holistik dan inheren dalam kehidupan tata negara maupun pemerintahan. Praktik pemilu secara esensial dalam teori demokrasi setidaknya untuk menjawab dua pertanyaan, yaitu untuk

¹¹⁶ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2012, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Cetakan 1, Depok: RajaGrafindo Persada, h. 2-3

¹¹⁷ Kata Pengantar Ketua DKPP RI dalam Teguh Prasetyo, 2017, *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru tentang Demokrasi)*, Cetakan 1, Depok: RajaGrafindo Persada, h. vii

kepentingan siapa kekuasaan dijalankan (demokrasi substansial) dan bagaimana kekuasaan itu dikelola (demokrasi prosedural).¹¹⁸ *Pertama*, demokrasi substansial dipandang sebagai kedaulatan yang dipegang oleh rakyat secara utuh. Jenis demokrasi dilihat dari bentuk dasar ada dua, yaitu: (i) demokrasi langsung, dimana seluruh rakyat terlibat langsung dalam pengambilan keputusan. Demokrasi ini digunakan pada awal pembentukan demokrasi di Athena. (ii) demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Yang pada perjalanannya mengalami kritik tajam dengan munculnya gerakan *new social movement*¹¹⁹ sehingga muncul suatu konsep demokrasi partisipatoris (*participatory democracy*). *Kedua*, demokrasi prosedural dapat dilihat dari bagaimana cara partisipasi politik dijalankan, ukuran partisipasi politik itu sendiri adalah (i) pemungutan suara, (ii) aktivitas kampanye, (iii) aktivitas kemasyarakatan.¹²⁰

Hal ini menunjukkan bahwa sesungguhnya meskipun pemilihan umum dikatakan adalah fitur utama dalam demokrasi, namun bukanlah suatu fitur esensial. Karena pemilu hanya merupakan suatau cara saja dalam pelaksanaan demokrasi substansial, atau dalam kata lain pemilu hanya merupakan sebuah demokrasi prosedural semata. Untuk mencapai esensi suatu demokrasi, diperlukan pelaksanaan dan pengaturan yang senantiasa mengarah kepada kehendak rakyat.

Dalam konsep pelaksanaan pemilihan umum serentak, terdapat beberapa sistem atau pola keserentakan yang dilaksanakan dalam negara yang menganut

¹¹⁸ Dini Yamashita dkk, 2015, *Penyelenggara Pemilu Di Dunia*, Jakarta: Net Communication, h. 11

¹¹⁹ Robert A Dahl, 1998, *On Democracy*, USA: Yale University Press, h.10

¹²⁰ Sidney Verba dan Norman H. Nie, Jae-On Kim, 1978, *Participation and Political Equality*, Cambridge: Cambridge University Press, h. 341

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.¹²¹

2.2. Latar Belakang Lahirnya 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. Norma yang dilakukan pengujian adalah:¹²²

- a. Pasal 3 ayat 5
Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- b. Pasal 9

¹²¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Mendengarkan Keterangan DPR, KPU, Bawaslu, DKPP dan Ahli Mahkamah*, Risalah Sidang IV Perkara Nomor 37/PUU-XVII/2019, pada 17 Oktober 2019, h. 19-21

¹²² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Ringkasan Permohonan*, Perkara Nomor 14/PUU-XI/2013, h. 2-4

Pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

c. Pasal 12

- (1) Partai politik atau gabungan partai politik dapat mengumumkan bakal calon presiden dan/atau bakal calon wakil presiden dalam kampanye pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- (2) Bakal calon presiden dan/atau bakal calon wakil presiden yang diumumkan oleh partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah mendapatkan persetujuan tertulis dari bakal calon yang bersangkutan.

d. Pasal 14 ayat 2

Masa pendaftaran bakal pasang calon presiden dan wakil presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak penetapan secara nasional hasil pemilu anggota DPR.

e. Pasal 112

Pemungutan suata pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan paling lama 3 (tiga) bulan setelah pengumuman hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.

Yang oleh Pemohon dianggap bertentangan dengan norma Undang Undang

Dasar 1945, yaitu:

a. Pasal 6A ayat 2 UUD 1945

Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum melaksanakan pemilihan umum.

b. Pasal 22E ayat 1 UUD 1945

Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil selama lima tahun sekali.

c. Pasal 22E ayat 2 UUD 1945

Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pada pokoknya Pemohon mendalilkan bahwa: *Pertama*, ketentuan Pasal 3

ayat 5 UU Pilpres mengatur penyelenggaraan pemilu menjadi dua kali (tidak

serentak) sehingga bertentangan dengan Pasal 22E ayat 1 UUD 1945. *Kedua*, pelaksanaan pemilu lebih dari satu kali akan merugikan hak konstitusional dimana akan terancamnya kemudahan melaksanakan hak pilih warga negara dan pemborosan anggaran yang seharusnya dapat digunakan untuk memenuhi hak konstitusional warga negara lainnya. *Ketiga*, *original intent* konstitusi memang mengkehendaki pemilu lima tahun sekali (serentak).¹²³

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.¹²⁴

Hal tersebut didukung oleh beberapa ahli yang dihadirkan pemohon. Irman Putra Sidin memaparkan dalam keterangan ahlinya 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

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Mendengarkan Keterangan Pemerintah, DPR, dan Saksi/Ahli dari Pemohon serta Pemerintah*, Risalah Sidang III Perkara Nomor 14/PUU-XI/2013 pada 14 Maret 2013, h.13-14

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 parlemeter.¹²⁵

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*).¹²⁶

Kemudian Saldi Isra juga memberikan pandangan *original intent* dengan mengutip argumen naskah komprehensif amandemen konstitusi. "...*pemilu yang dilaksanakan pada tingkat nasional dilakukan dalam rangka memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD I atau DPRD*

¹²⁵ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, h. 33-35

¹²⁶ *Ibid*, h.38-40

*II. Ini dilaksanakan secara nasional dan serentak dalam jangka waktu lima tahun sekali....”*¹²⁷

Tidak sampai disitu, Dewan Perwakilan Rakyat melalui wakilnya Yadi Harahap, menyampaikan bahwa sesungguhnya pengaturan *a quo* adalah suatu *open legal policy* dengan tujuan untuk menegaskan sistem pemerintahan presidensial yang efektif, dimana hal tersebut memerlukan basis dukungan dari DPR. Kemudian DPR juga mendalilkan bahwa kebiasaan atau konvensi ketatanegaraan adalah sebuah kebenaran yang harus diterima dan dilaksanakan (*the life of law has not been logic it has been experience*).¹²⁸

Kemudian Pemerintah melalui Muallimin Abdi menyampaikan alasan tidak dilaksanakannya pemilihan umum secara serentak, Pertama, berdasarkan Pasal 6A ayat 2 hanya partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Kedua, dengan ketentuan Pasal 6A ayat 3 dan ayat 4 UUD 1945, akan mengalami kesulitan dan tidak mencapai efisiensi dimana akan sulit mendapatkan pemenang pemilihan dari banyak calon presiden (lebih dari dua) dengan persyaratan mendapatkan suara 50% dari jumlah suara pemilih dengan sedikitnya 20% disetiap provinsi.¹²⁹

Namun dalam sidang yang dilaksanakan tanggal 14 Maret 2013 tersebut Pemohon mengajukan bantahan bahwa pemerintah seharusnya mengakui

¹²⁷ Dapat dilihat lebih lanjut dalam Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku V Pemilihan Umum, Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan MKRI, h. 410

¹²⁸ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Mendengarkan Keterangan Pemerintah, DPR, dan Saksi/Ahli dari Pemohon Serta Pemerintah*, Risalah Sidang III Perkara Nomor 14/PUU-XI/2013, tanggal 14 Maret 2013, h.2-5

¹²⁹ *Ibid*, h. 6-10

kecerdasan warga negara untuk ikut serta dalam pemilihan. Dengan mengutip pendapat dari Denny indrayana dalam Keterangan Pemerintah Perkara 56/PUU-VI/2008 tanggal 13 Januari 2009, "sebenarnya konsisten dengan upaya pembangunan sistem presidensial kedepan yang lebih efektif dengan membuka jalur komunikasi legislatif dan eksekutif melalui pencalonan partai politik, dengan kesempatan mendesain dimana rakyat dapat melakukan pilihan". Yang kemudian dijelaskan bahwa pemahaman *original intent* pemilu terpisah akan mendukung pelaksanaan sistem presidensial adalah suatu kekeliruan secara *scientific approach*, yang sesungguhnya setiap partai politik dapat membangun koalisi sebelum pemilihan DPR, DPD, dan DPRD.¹³⁰

Yang kemudian Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya memberikan 3 (tiga) pertimbangan konstitusionalitas untuk menentukan pemilu dilaksanakan serentak atau tidak, yaitu:¹³¹ *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 pemerintahanya. 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

¹³⁰ *Ibid*, h. 14-15

¹³¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, h. 78-84

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.

Yang kemudian Mahkamah mengabulkan permohonan yang secara implisit dalam amar putusannya mengkehendaki pemilihan umum serentak dengan mengabulkan permohonan untuk sebagian, dengan catatan dalam Point 2 Amar Putusan bahwa putusan tersebut dilaksanakan untuk pemilu tahun 2019 dan seterusnya. Meskipun di dalam putusan tersebut juga terdapat pendapat berbeda dari seorang Hakim Konstitusi Maria Farida Indrati yang menginginkan menolak permohonan untuk seluruhnya.¹³²

2.3. 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-

¹³² *Ibid*, h.87-92

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 *parlementery threshold*) dan metode penghitungan atau konversi suara.

2.3.1. 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 pelaksanaannya 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.¹³³

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

¹³³ Saldi Isra, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Padang: Andalas University Press, h. 113-114

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

¹³⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, LNRI Tahun 2003 Nomor 93, TLNRI Nomor 4311.

¹³⁵ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, LNRI Tahun 2008 Nomor 176, TLNRI Nomor 4924.

calon, pemenangnya adalah pasangan calon dengan suara terbanyak meskipun tidak memenuhi persyaratan dalam Pasal 159 ayat 1.¹³⁶

Sistem yang digunakan Indonesia mirip dengan negara Nigeria dengan perolehan suara dengan sebaran provinsi sebagai syarat kemenangan. Dengan mendasarkan pada ketentuan Pasal 6A ayat 3 dan ayat 4 UUD 1945, maka Indonesia menggunakan sistem pemilihan umum presiden mayoritas mutlak dua putaran (*popular elected-majority runoff*).¹³⁷

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.¹³⁹

¹³⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-XII/2014.

¹³⁷ Wasis Susetyo, 2015, *Laporan Akhir Pengkajian...Op.Cit.*, h. 37-38

¹³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Memperkuat Sitem Pemerintahan Presidientil*, Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Negeri Jember ke-47, Senin, 14 November 2011, h. 3-8

¹³⁹ Kementrian Dalam Negeri, 2016, *Naskah Akademik Undang-Undang...Op.Cit.*, h. 62-

Jika dilihat dalam pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu dimana pemilihan umum presiden dilaksanakan dengan serentak bersama pemilihan legislatif.

Pasal 167 ayat 3

Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional.

Metode pencalonan yang digunakan adalah dengan ambang batas 20% jumlah kursi DPR atau 25% suara sah nasional.

Pasal 222

Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya.

Sedangkan metode penetapannya menggunakan sistem *majority runoff* (50%+1 dengan *two round system*).

Pasal 416 ayat 1

Pasangan calon terpilih adalah pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari ½ (setengah) jumlah provinsi di Indonesia.

Variabel Sistem Pemilihan Presiden	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
	UU 3/1999	UU 23/2003	UU 42/2008	UU 42/2008	UU 7/2017
Waktu Penyelenggaraan Pemilu	Terpisah	Terpisah	Terpisah	Terpisah	Serentak
Metode	Diusung	15% DPR	20% DPR	20% DPR	20% DPR

Pencalonan	oleh Fraksi di MPR	atau 20% suara sah nasional	atau 25% suara sah nasional	atau 25% suara sah nasional	atau 25% suara sah nasional
Metode Penetapan Calon Terpilih	Suara Terbanyak di MPR	<i>Majority Runoff System</i>	<i>Majority Runoff System</i>	<i>Majority Runoff System</i>	<i>Majority Runoff System</i>

Tabel 1. Pengaturan Sistem Pemilihan Umum Presiden

2.3.2. Pengaturan Pemilihan Umum Legislatif (DPR dan DPRD)

Pada pemilu pertama setelah reformasi yang dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999, pemilu dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum *j.o.* Undang-Undang Nomor 4 tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Dimana sistem yang digunakan adalah sistem proporsional berdasarkan stsel daftar. Dalam pemilu ini digunakan fitur ambang batas perolehan suara partai politik untuk pemilu selanjutnya (*electoral threshold*). Dapat dilihat dalam Pasal 39 ayat 3, yang menyebutkan bahwa persyaratan bagi partai politik yang otomatis mengikuti pemilu berikutnya (2004) adalah minimal dua persen kursi DPR atau tiga persen kursi DPRD di setengah jumlah provinsi dan setengah jumlah kabupaten/kota masya seluruh Indonesia.¹⁴⁰ Dalam pemilu ini menggunakan sistem proporsional daftar tertutup.

Setelah dilakukanya Amandemen UUD 1945, dan dimasukanya pengaturan Pemilu kedalam Pasal 22E UUD 1945. Maka pada tanggal 11 Maret 2003 dibentuklah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2013 tentang Pemilihan

¹⁴⁰ Republik Iindonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, LNRI Tahun 1999 Nomor 23, TLNRI Nomor 3809.

Umum Anggota DPR, DPRD, DPD, dan DPRD.¹⁴¹ Hal prinsip yang diatur dalam Undang-Undang tersebut dapat dilihat dalam Pasal 6 ayat 1 dan ayat 2, bahwa pemilihan anggota DPD dilakukan dengan sistem distrik berwakil banyak. Yang kemudian digunakan dalam Pemilu tahun 2004 diikuti oleh 24 partai politik peserta pemilu. Dengan pencantuman nama calon di dalam surat suara, maka pemilu ini menggunakan sistem pemilu proporsional daftar terbuka meskipun belum sepenuhnya.

Pada fase selanjutnya, perubahan pengaturan pemilu dimuat dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPRD, DPD dan DPRD.¹⁴² Dalam Pasal 202 ayat 1 diatur konsep *parlementary threshold* yang mengatur tentang Partai Politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR. Dimana pemilihan hanya melakukan pemilihan satu kali (memilih calon atau partai politik), dan sistem pemilu ini menggunakan sistem proporsional setengah terbuka.

Yang kemudian menyusul penyelenggaraan pemilu tahun 2014, pengaturan pemilu dimuat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.¹⁴³ Dimana dalam pengaturan pemilu DPR menggunakan sistem proporsional terbuka

¹⁴¹ Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, LNRI Tahun 2003 Nomor 37, TLNRI Nomor 4277.

¹⁴² Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, LNRI Tahun 2008 Nomor 51, TLN Nomor 4836.

¹⁴³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, LN Tahun 2012 Nomor 117, TLN Nomor 5316.

dan pemilihan DPD dengan sistem berwakil banyak. Kemudian jika dilihat dalam Pasal 208, maka terjadi perubahan *parlementery threshold* yang semula 2,5% menjadi 3,5%. Meskipun melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012, nomenklatur ambang batas parlemen yang semula berlaku untuk DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kab/Kota menjadi hanya berlaku untuk DPR saja. Kemudian atas dasar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008, pengaturan UU ini menggunakan sistem proporsional daftar terbuka.

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.¹⁴⁵

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

¹⁴⁴ Fajlurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan..., Op.Cit.*, h.140

¹⁴⁵ Refly Harun, *Memilih Sistem Pemilu Dalam Periode Transisi*, Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009, h. 103

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.¹⁴⁷

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.

Pasal 187 ayat 2

Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi.

Pasal 189 ayat 2

Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi.

Pasal 194 ayat 2

Jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi.

¹⁴⁶ Kementrian Dalam Negeri, 2016, *Naskah Akademik Undang Undang...., Op.Cit.*, h. 52-55

¹⁴⁷ *Ibid.*

Penetapan anggota DPR terpilih melalui *parlementery threshold* sebesar 4% (empat persen) suara sah nasional.

Pasal 414 ayat 1

Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR.

Yang kemudian penentuan jumlah kursi (konversi suara) dengan metode *sainte lague*.

Pasal 415 ayat 2

Dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR, suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat 1 dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3, 5, 7, dan seterusnya.

Variabel Pemilu	Sistem	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
		UU 12/ 2003	UU 10/ 2008	UU 8/ 2012	UU 7/ 2017
Nomenklatur		Sistem Proporsional Daftar Calon Terbuka	Sistem Proporsional Terbuka	Sistem Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka
<i>Electoral Formula</i>		Proporsional/BPP dan nomor urut kecuali calon yang mencapai BPP	Proporsional/BPP dan nomor urut kecuali calon yang mencapai 30% BPP namun diubah menjadi suara terbanyak	PT 3,5% dan berdasarkan suara terbanyak	PT 4% dan berdasarkan suara terbanyak
<i>District Magnitude</i>		3-12 kursi untuk DPR dan DPRD	3-10 untuk DPR dan 3-12 untuk DPRD	3-10 untuk DPR dan 3-12 untuk DPRD	3-10 untuk DPR dan 3-12 untuk DPRD
Pencalonan		Daftar Calon Terbuka	Daftar Calon Terbuka	Daftar Calon Terbuka	Daftar Calon Terbuka
<i>Electoral/Parlementery Threshold</i>		3% <i>elementary threshold</i> kursi	2,5% <i>Parlementery</i>	3,5% <i>Parlemente</i>	4% <i>Parlemente</i>

	DPR untuk pemilu berikutnya	<i>Threshold</i>	<i>ry Threshold</i>	<i>ry Threshold</i>
Metode Penghitungan Suara	Kuota Hare	Kuota Hare	Kuota Hare	Divisor Sainte Lague

Tabel 2. Pengaturan Sistem Pemilihan Umum Legislatif

C. Analisa Implementasi Pemilihan Umum Serentak dalam Penataan Sistem Pemerintahan Presidensial

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

Menurut Mark P. Jones, penguatan sistem presidensial erat kaitannya 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.”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

¹⁴⁸ Mark P. Jones, 1995, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, h. 164

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.¹⁴⁹

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.¹⁵⁰

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

¹⁴⁹ Fitra Arsil, 2017, *Stabilitas Sistem Presidensial..,Op.Cit*, h. 220-221

¹⁵⁰ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kencana, h. 262

menciptakan pemerintahan yang kongruen. Pemilu serentak atau *concurrent election* dinilai memiliki korelasi positif terhadap dukungan partai politik presiden di legislatif karena adanya *coattail effect*.¹⁵¹

Namun, apakah hal tersebut (pemilihan umum serentak *an sich*) juga berlaku dalam penguatan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, atau sesungguhnya penguatan sistem harus dibarengi dengan penguatan faktor-faktor lainnya?

3.1.1. Analisa dari Perspektif Sistem Pemilihan Umum Presiden.

Kondisi *status quo* pemilihan presiden yang terpisah dengan legislatif atau bahkan di dahului dengan pemilihan legislatif (pemilihan presiden dilaksanakan 3 bulan setelah pemilihan legislatif), menyebabkan sistem presidensial terjebak oleh mekanisme pemilu legislatif. Hal ini juga disampaikan oleh Siti Zuhro, bahwa:

Inkonsistensi berlanjut pada pelembagaan prasyarat ambang batas perolehan suara atau kursi DPR bagi parpol dan/atau gabungan parpol dalam pencalonan presiden, juga terlihat dalam skema koalisi yang dihasilkan, persyaratan mekanisme ambang batas pencalonan presiden ini tidak hanya menjadi “penjara” bagi kalangan parpol sendiri, melainkan juga merefleksikan praktik presidensial yang bernuansa parlementer.¹⁵²

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*

¹⁵¹ Efriza, 2019, *Penguatan Sistem Presidensial dalam Pemilu Serentak 2019*, Jurnal Penelitian Politik, Vol. 16 No. 1 Juni 2019, h. 6

¹⁵² Siti Zuhro, 2015, *Bawaslu RI: FGD dengan tema, "Sistem Pemilu dan Kepartaian dalam Kerangka Efektifitas Sistem Presidensial*, dilaksanakan pada tanggal 29 September 2015 di Bawaslu RI Jakarta.

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.

Formula	Pemilihan	Waktu Pelaksanaan Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden	
		Serentak (<i>Concurrent</i>)	Terpisah (<i>Non-Concurrent</i>)
<i>Plurality</i>		Tingkat multipartai rendah dan keterkaitan pilpres-pileg tinggi.	Tinggi multipartai dan tidak ada kaitan pileg-pilpres.
<i>Majority Runoff</i> (RMO)		Tingkat multipartai moderat hingga tinggi dan keterkaitan pilpres-pileg tinggi.	Sangat tinggi multipartai dan tak ada kaitan pileg-pilpres.

Tabel 3. Hubungan Pemilihan Sistem Pemilu dengan Waktu Pelaksanaan Pemilu terhadap Sistem Kepartaian dan Dukungan Legislatif.¹⁵³

¹⁵³ Mark P. Jones, 1995, *Electoral Laws.....*, *Op.Cit.*

Fita Arsil juga menambahkan bahwa sistem pemilihan presiden dua putaran dianggap memiliki masalah karena sistem ini dapat merangsang lahirnya parlemen yang terfragmentasi dan terbentuknya koalisis yang tidak stabil. Sistem ini akan membuat kemungkinan partai yang duduk di parlemen menjadi tinggi. Dalam sistem pemilu presiden dua putaran, kemungkinan partai untuk duduk di parlemen akan semakin tinggi. Dengan asumsi bahwa pemenang pemilihan presiden tidak akan didapat pada putaran pertama, maka pada putaran pertama partai politik hanya akan terfokus untuk mengambil keuntungan dari *coattail effect*. Hal ini juga akan memberikan dampak munculnya dukungan parlemen kepada presiden yang kecil (*minority presiden*).¹⁵⁴

Dalam konteks pemilihan umum serentak di Indonesia tahun 2019, sistem pemilihan presiden yang digunakan adalah *majority runoff*. Secara teori hasilnya adalah multipartai legislatif yang moderat dan keterkaitan antara pilpres dan pileg yang tinggi. Terang saja hal demikian menunjukkan bahwa partai yang lolos ke legislatif sebanyak 10 partai politik dalam artian belum mencapai penyederhanaan kepartaian. Dan dari segi keterkaitan pilpres dengan pileg memang dapat dilihat dari aspek munculnya efek kibaran ekor jas (*coattail effect*). Dimana pemilih akan cenderung memilih partai politik yang mendukung atau memiliki kaitan erat dengan calon presiden yang dipilihnya. Hal ini dapat dilihat bahwa hasil pemilihan presiden yang di menangkan Jokowi-Ma'ruf juga sejalan dengan kemenangan legislatif partai PDI-Perjuangan.

¹⁵⁴ *Ibid.*, h. 224

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 Stoll¹⁵⁵ “...*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 inflacionary 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. Dalam sudut pandang ilmu politik, Djayadi Hanan berpendapat bahwa dalam sistem *plurality* kandidat yang dihasilkan akan sedikit, dimana kandidat bertarung akan langsung memperkirakan kemampuannya untuk mendapatkan peringkat pertama sejak awal karena ketika kalah ia tidak akan mendapat insentif dari pihak yang menang. Hal ini yang membuat kandidat mengkonsolidasikan kekuatan sejak awal pada sistem *plurality*. Sedangkan dalam sistem *majority runoff*, kandidat akan berfikir setidaknya mendapatkan posisi kedua, dan apabila kandidat tidak mendapatkannya ia masih bisa mendapatkan insentif dari pihak yang menang. Sehingga akan menghasilkan banyak kandidat yang akan bertarung. (ii) faktor petahana (*incumbent*) dimana ketika petahana ikut kembali bertarung, pesaing atau kandidat presiden yang ikut cenderung sedikit. (iii) faktor

¹⁵⁵ Allen Hicken and Heater Stoll, 2008, *Electoral Rules and the Size of the Prize: How Political Institutions Shape Presidential Party System*, The Journal of Politics, 70 (4), h. 1109-1110

pelaksanaan pemilu legislatif dimana pemilu serentak akan menghasilkan jumlah presiden yang sedikit, sedangkan pemilu terpisah atau tidak serentak akan sebaliknya.

Penelitian dari Hicken dan Stolle (2008)¹⁵⁶ yang mengatakan bahwa, "*vertical centralization and horizontal centralization...determine the number of presidential candidates. (i) horizontal centralization, eksekutif dengan legislatif (ii) vertical centralization, nasional dan daerah. Dimana horizontal centralization lebih berpengaruh ketimbang vertical centralization. Jika otoritas presiden besar (moderately strong) jumlah kandidat sedikit, tapi kalau kekuasaan sangat kuat atau sangat lemah (extremely weak or extremely strong) kandidat akan cenderung tinggi. Contohnya adalah Brazil, negara federal, dari sisi vertical centralization presiden Brazil sangat lemah (mendekati extremely weak), maka dari itu jumlah kandidatnya banyak.*

Untuk melihat relasi horizontal dan vertikal presiden, nampaknya dapat digambarkan oleh penelitian dari Fajlurrahman Jurdi, dengan menggunakan variable lembaga negara DPR, Komisi Yudisial, BPK, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, MPR, DPD, maka dapat dikatakan dalam konteks hubungan horizontal presiden dengan organ negara dalam lingkup konstitusi adalah sejajar dan saling mengisi antara satu dengan lainnya. Dan tidak ada hubungan subordinasi antara satu lembaga negara dengan lembaga lainnya. Meskipun sepintas terlihat tidak seimbang dari segi kewenangan, namun dalam konteks organ hubungan

¹⁵⁶ *Ibid.*

antar lembaga negara tersebut seimbang dan sejajar dalam bingkai *trias politica*.¹⁵⁷

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.¹⁵⁹

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

¹⁵⁷ Fajlurrahman Jurdi, 2017, *Format Kekuasaan Presiden dalam UUD NRI 1945 (Relasi Horizontal dan Vertikal Kekuasaan Presiden dalam Sistem Presidensial)*, Jurnal Amanna Gappa, Vol. 25 No. 2, September 2017, h. 53

¹⁵⁸ Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁵⁹ *Ibid.*

adalah menghindari fragmentasi tajam pada partai politik, hal ini secara praktik dapat dibenarkan.

Fitra Arsil menjelaskan bahwa *presidential threshold* adalah aturan terukur yang pasti dalam membatasi calon yang tampil dalam pemilihan presiden. Dengan angka pasti 20% kursi atau 25% suara sah nasional, diperkirakan hanya terdapat 4 sampai 5 calon dalam setiap pemilihan. Bahkan akan menghasilkan jumlah calon yang lebih sedikit lagi tergantung konstelasi politik yang ada. Jika terdapat arus besar dalam mendukung presiden, partai politik cenderung tidak akan memunculkan calon baru karena takut akan kehilangan kesempatan untuk mendapat jabatan publik dan akses anggaran (*pork barrel*). Yang pada akhirnya akan menghasilkan *pre-electoral coalition* yang lebih awal untuk mengantisipasi hilangnya insentif koalisi ketika hasil pemilu sudah keluar.¹⁶⁰

3.1.2. 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.

¹⁶⁰ Fitra Arsil, 2017, *Stabilitas Sistem Presidensial.., Op.Cit*, h.233

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 cara 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.¹⁶¹

Penelitian antara hubungan pemilu dengan sistem kepartaian di Amerika Latin oleh Jones: “*the timing of the executive and legislative elections along with the formula employed to select the executive were demonstrated to be the two most important factors in terms of their impact on the tendency to provide the executive with a legislative majority*”.¹⁶² Jika pemilu legislatif dengan sistem proporsional maka dua aspek dalam melakukan penyederhanaan kepartaian atau

¹⁶¹ Mohammad Syaiful Aris, 2018, *Penataan Sistem Pemilihan Umum Yang Berkeadilan Untuk Penguatan Sistem Presidensiil di Indonesia*, Jurnal Yuridika Vol. 33 No. 2 Mei 2018, h. 311-312

¹⁶² Mark P. Jones, 1995, *Electoral Laws and the Survival ... Op.Cit*, h. 158

tersedianya dukungan politik kepada presiden, yaitu: (i) waktu pelaksanaan pemilu legislatif dan eksekutif: serentak atau tidak, (ii) formula elektoral pemilihan presiden yaitu *plurality* atau *majority run-off*. Asumsi pileg secara proporsional dan besar dapil (*distric magnitude*) norma 5-8, kombinasi yang memungkinkan adalah *plurality* dan serentak.

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*.¹⁶³

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

¹⁶³ Aminah, 2012, *Analisis Penerapan Sistem Proporsional dan Sistem Distrik dalam Pemilihan Umum Untuk Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia dari Asas Negara Hukum*, Jurnal Yustisia, Vol. 1 No. 2 Mei-Agustus 2012, h. 84

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.¹⁶⁴

Dari aspek *parlemenery 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

¹⁶⁴ Fitra Arsil, 2017, *Stabilitas Sistem Presidensial...Op.Cit*, h.232

¹⁶⁵ Heroik Mutaqin Pratama, 2017, *Menguji Desain Pemilu Serentak: Studi Perbandingan Amerika Latin dan Indonesia* dalam Analisis CSIC, *Tantangan Desain Pemilu Serentak*, Vol. 46 No.4, h, 441

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.¹⁶⁸

Namun, dalam konteks pendekatan kualitas sistem kepartaian, implikasi pemilu serentak kepada sistem kepartaian ini dalam pandangan Syamsuddin Haris tidak hanya sebatas persoalan kuantitas, namun kualitas ideologi, ia mengatakan bahwa:

Sistem kepartaian harus ditata ulang, sehingga munculah sistem penyederhanaan kepartaian. Tetapi bukan penyederhanaan jumlah partai, karena bukan semata-mata menyederhanakan jumlahnya, tetapi lebih kepada ideologinya.¹⁶⁹

Meskipun demikian, sesungguhnya dalam tubuh partai politik di Indonesia masih terdapat gangguan ideologis, dimana saat ini basis ideologi partai politik tidak kuat, sebagaimana dikatakan Rudi Hartono sebagai berikut:

Persoalan terbesar dari partai politik di Indonesia sekarang ini adalah mereka tidak memiliki basis ideologi yang jelas. Padahal sebetulnya ideologi bisa menjadi alat untuk mendorong penyederhanaan partai politik. Karena konsekuensi dari partai berbasis ideologi adalah adanya pengelempokan politik yang berbasis ideologi.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Efriza, 2019, *Penguatan Sistem Presidensial, ... Op.Cit.*, h. 7

¹⁶⁷ Ni'matu Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi... Op.Cit.*

¹⁶⁸ *Ibid.*, h. 264

¹⁶⁹ Syamsuddin Haris, 2015, *Bawaslu RI: FGD dengan tema, "Penyederhanaan Sistem Kepartaian, Penguatan dan Demokratisasi Internal Partai Politik"*, dilaksanakan pada tanggal 29 Juni 2015 di Bawaslu RI Jakarta.

¹⁷⁰ Rudi Hartono, 2015, *Bawaslu RI: FGD dengan tema, "Kajian Sistem Kepemiluan (Konstitusionalitas Sitem Pemilu dan Efektifitas Pemerintahan)"*, dilaksanakan pada tanggal 22 Juni di Bawaslu RI Jakarta.

Atau dengan menggunakan pendekatan lain, penyederhanaan partai politik lebih kepada penyederhanaan fraksi di parlemen, sebagaimana Agun Gunanjar mengatakan bahwa:

Yang disederhanakan itu bukan institusi partainya, tapi fungsi-fungsi kepartaian yang terimplementasikan dalam lembaga-lembaga termasuk struktur politik di parlemen.¹⁷¹

3.1.3. 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 pentederhanaan 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,

¹⁷¹ Agun Gunanjar, 2015, *Bawaslu RI: FGD dengan tema, "Penyederhanaan Sistem Kepartaian, Penguatan dan Demokratisasi Internal Partai Politik"*, dilaksanakan pada tanggal 29 Juni 2015 di Bawaslu RI Jakarta.

pemilu tahun 2019 adalah pemilu ke 5 dimana demokratisasi sudah berjalan selama 20 tahun.

3.2. 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 1945.¹⁷²

Djayadi Hanan sebagai Ahli dari Mahkamah dalam keteranganya memaparkan bahwa pemilu serentak mengalami masalah inkonsistensi, setidaknya terdapat dua masalah yaitu: Pertama, ada pencampuran dengan logika sistem parlementer. Penggunaan sistem *presidential threshold* yang menjadikan pemilu legislatif sebagai prasarat pemilu presiden adalah logika yang salah. Dalam logika presidensial, mandat diberikan secara terpisah antara eksekutif dan legislatif, hal ini diperlukan karena kedua lembaga adalah independent untuk saling memberikan *check and balances*. Kedua, pencampuran antara variabel sistem pemerintahan dan variabel bentuk negara. Hal ini akan memberikan dampak

¹⁷² Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Permohonan Nomor Perkara 37/PUU-XVII/2019, h. 4-5

kepada konsistensi pemilihan, dimana pemilu eksekutif dan legislatif nasional adalah konsekuensi dari sistem pemerintahan, sedangkan pemilu di tingkat lokal adalah konsekuensi dari penyelenggaraan bentuk negara. Maka dari itu, jika konteks serentak dalam sistem presidensial, maka dilaksanakan serentak nasional saja.¹⁷³

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.¹⁷⁵

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

¹⁷³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Mendengarkan Keterangan DPR, KPU, Bawaslu, DKPP, dan Ahli yang dihadirkan oleh Mahkamah*, Risalah Sidang IV Perkara Nomor 37/puu-xvii/2019 pada 17 Oktober 2019, h. 19-24

¹⁷⁴ *Ibid.* h. 24

¹⁷⁵ *Ibid.*, h. 25-31

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 pikir 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.¹⁷⁶

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

¹⁷⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Permohonan Nomor Perkara 55/PUU-XVII/2019, h. 8

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.¹⁷⁷

Ketiga, sistem pemilihan lima kotak juga tidak sesuai dengan tujuan penguatan pemerintahan daerah. Dimana sesungguhnya sistem pemerintahan daerah sama dengan sistem pemerintahan pusat yang terdiri dari lembaga eksekutif (kepala daerah) dan lembaga legislatif (DPRD). Dengan adanya sistem pemilu 5 kotak ini akan mengganggu pemerintahan daerah karena pelaksanaannya terpisah antara pemilihan kepala daerah dengan DPRD.¹⁷⁸

Pada intinya, pemohon dalam petitum permohonannya yang sudah di perbaiki memohon kepada Mahkamah agar frasa “pemungutan suara dilaksanakan serentak” dalam Pasal 167 ayat 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum untuk dinyatakan inkonstitusional selama tidak dimaknai dengan:

Pemungutan suara dilaksanakan secara serentak yang terbagi atas pemilu serentak nasional untuk memilih DPR, Presiden, dan DPD, dan dua tahun setelah pemilu serentak nasional dilaksanakan pemilu serentak daerah untuk memilih DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, Gubernur, Bupati dan Walikota.

Dan meminta menyatakan Pasal 3 ayat 1 UU Pilkada yang berbunyi, “Pemilihan dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali secara serentak di seluruh wilayah Republik Indonesia”, inkonstitusional selama tidak dimaknai dengan:

¹⁷⁷ *Ibid.*, h.9-14

¹⁷⁸ *Ibid.*, h. 14-17

Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilaksanakan serentak dengan DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota melalui pemilu serentak dua tahun setelah pelaksanaan pemilu serentak nasional.

Namun Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 32/PUU-XVII/2019 dan Putusan Nomor 55/PUU-XVII/2019 menolak permohonan pemohon untuk seluruhnya dengan dasar argumen bahwa pengaturan tersebut merupakan *open legal policy* pembuat undang-undang. Namun, hal ini tidak boleh menjadi suatu hambatan bagi perkembangan ilmu kepemiluan, baik dari ilmu politik dan ilmu hukum tata negara. Pembuat undang-undang dalam hal ini Pemerintah dan DPR harus kembali merumuskan kebijakan pemilihan umum yang lebih komprehensif dan holistik. Tentunya harus memperhatikan aspek stabilitas pemerintahan antara pusat dan juga daerah.

3.3. Jalan Keluar dan Rekonstruksi Sistem Pemilihan Umum Serentak dalam Penataan Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif.

Meskipun demikian, terdapat pandangan yang akan menjadi jalan keluar dalam permasalahan tersebut. *Pertama*, penyederhanaan sistem kepartaian hanya salah satu jalan saja, bukan sebuah tujuan utama dalam menggalang dukungan politik kepada presiden di legislatif. Dalam konteks permasalahan ini, kehidupan politik dan tata negara Indonesia sudah memiliki suatu mekanisme “akomodasi politik” yang dikenal dengan nama koalisi. Hal tersebut didorong oleh beberapa faktor yaitu (i) *coalitional president* (kecenderungan presiden membentuk koalisi) dan keinginan elit-elit politik yang bersifat akomodatif. (ii) kekuasaan konstitusional yang sama kuat. Hal ini dapat mengatasi kebuntuan politik yang akan dihadapi presiden di legislatif. (iii) kapasitas kelembagaan legislatif dan

eksekutif. Untuk itu mekanisme koalisi harus senantiasa dijaga untuk tetap memberikan dampak stabilitas yang baik terhadap sistem pemerintahan presidensial.

Koalisi memang awalnya memang fitur dalam sistem parlemen yang terjadi ketika hasil pemilihan umum menunjukkan tidak satupun partai politik mendapatkan suara mayoritas mutlak sehingga dapat membentuk pemerintahannya sendiri (*single party government*). Yang dimana basis negosiasi prioritasnya adalah preferensi 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", menunjukkan 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 kepemiluan, mendasarkan pada temuan Jones, Carey dan Mainwaring maka Indonesia disarankan untuk mengubah formula pemilu presidennya menjadi

¹⁷⁹ Fitra Asril. 2018, *Karakter Koalisi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia*, Jurnal Ketatanegaraan, Universitas Indonesia, Volume 10 Agustus 2018, h.131

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.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan pada uraian hasil penelitian dan pembahasan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa:

1. 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 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 perjalananya, sistem pemerintahan presidensial masih mengalami kekurangan. Setidaknya kekurangan yang tergambar di akibatkan oleh diterapkanya 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).
2. 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*).

3. 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.

B. Saran

Dari paparan kesimpulan diatas, terdapat beberapa saran yang penulis berikan guna memperbaiki objek penelitian *a quo*, sebagai berikut:

1. Seharusnya politik hukum penataan sistem pemerintahan presidensial harus dipertegas lagi melalui penerapan sistem pemilihan umum. Hal ini guna memberikan batasan-batasan ideal terhadap pilihan-pilihan fitur yang akan digunakan dalam sistem pemilihan umum. Agar pemilihan fitur yang akan digunakan tidak hanya di dasari pada kebijakan politik semata dan pada praktiknya tidak memberikan dampak penguatan kepada sistem pemerintahan presidensial itu sendiri. Maka dari itu formulasi Naskah Akademik yang ideal dan rumusan norma UU Pemilu yang konsisten akan memberikan perumusan yang baik.
2. Pengaturan pemilihan umum harus menunjukkan skruitinisasi yang jelas antara syarat pemilu dengan tata cara atau prosedur pemilu. Dimana harus membedakan antara mana ketentuan yang sudah defenitif di atur secara konstitusional dengan apa yang menjadi delegasi UUD kepada Undang-Undang. Sehingga diskursus tajam terkait pencalonan presiden oleh partai politik menjadi suatu kesepakatan tanpa pelanggaran konstitusi. Pencabutan norma *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu menjadi suatu keharusan. Jika yang di idealkan adalah kandidat presiden dengan jumlah

sedikit, maka hal tersebut bisa ditempuh melalui jalan lain tanpa mereduksi hak konstiusional warga negara untuk mengikuti kandidasi presiden sebagaimana tertuang dalam Pasal 6A UUD 1945.

3. Pergeseran *political efficacy* pelaksanaan pemilihan umum serentak meskipun dinyatakan ditolak oleh Mahkamah, namun harus di ingat bahwa hal tersebut adalah *open legal policy*. Hal ini menunjukkan bahwa pembuat undang-undang (Pemerintah bersama DPR) memiliki tanggungjawab penuh terhadap aspirasi masyarakat tersebut. Dimana keinginan untuk memperkuat sistem pemerintahan daerah yaitu dengan penguatan eksekutif daerah sebagai cerminan penguatan sistem presidensial di pusat. Hal tersebut dapat di tempuh oleh pembuat undang-undang dengan mengatur pemilihan umum serentak dengan asumsi pemilu serentak legislatif-eksekutif nasional terpisah dengan pemilu serentak legislatif-eksekutif daerah atau lokal. Selain dari pada itu, penataan sistem presidensial masih dapat dilakukan melalui optimalisasi konsep koalisi dan keseimbangan kosntitusional sebagai jalan keluar dari kebuntuan hubungan pemerintahan (*deadlock government*).

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Adnan Buyung Nasution, 1992, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia: Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta: Grafiti
- Affan Gaffar, 1999, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Jakarta: Pustaka Pelajar
- Amiruddin dan Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: RajawaliPers
- Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Heaven and London: Yale University Press
- A Ubaidillah, 2000, *Pendidikan Kewarganegaraan Demokrasi*, HAM dan Masyarakat Madani, Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah
- Bagir Manan dan Susi Dwi Harijanti, 2014, *Memahami Konstitusi: Makna dan Aktualisasi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Ben Reilly dan Andrew Reynolds, 2001, *Sistem Pemilu*, IDEA, USA: International Stockholm
- Dini Yamashita dkk, 2015, *Penyelenggara Pemilu Di Dunia*, Jakarta: Net Communication
- Eka NAM Sihombing, 2019, *Pengantar Hukum Konstitusi*, Malang: Setara Press
- Faljurrahman Jurdi, 2018, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Jakarta: Prenamedia Group
- Fajrulrahman Jurdi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Prenamedia
- Fitra Arsil, 2017, *Teori Sistem Pemerintahan: Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*, Depok: RajaGrafindo Persada
- Hanta Yuda AR, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- HRT Sri Soemantri Martosoewignjo, 2016, *Konstitusi Indonesia: Prosedur dan Sistem Perubahannya Sebelum dan Sesudah UUD 1945 Perubahan*, Bandung: Remaja Rosdakarya
- I Made Krisna, 2003, *Demokrasi dan Demokratisasi*, Yogyakarta: Pustaka Belajar
- Jimly Ashidiqie, 1994, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaanya di Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru van Hoeve
- Jimly Asshiddiqie, 1996, *Perguluman Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI Press
- Jimly Asshiddidie, 2005, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta:Konstitusi Press
- Jimly Asshidiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*. Jakarta:Bhuana Ilmu Populer
- Jimly Asshidiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika
- Jimly Asshiddiqie, 2015, *Konstitusi Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis: Praksis Kenegaraan Bermartabat dan Demokratis*, Malang: Setara Press

- Joeniarto, 1966, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Cetakan Keempat, Jakarta: Bumi Aksara
- Kansil dan Christine, 2003, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta: Bumi Aksara
- John Locke, 1952, *The Second Treaties of Government*, Indianapolis: The Liberal Arts Press
- K.C. Wheare, 1975, *Modern Constitutions*, London: Oxford University Press
- Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1978, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Lawrence M Friedman, 2009, *The Legal System: A Social Science Perspective*, terjemahan M Khozim, Bandung: Nusamedia
- Lijphart, 1995, *Sistem Pemerintahan Parleментар dan Presidensil*, Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Mark P. Jones, 1995, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame: University of Notre Dame Press
- Mohammad Hatta, 1998, *Indonesia Merdeka dalam Buku I: Kebangsaan dan Kerakyatan*, Jakarta: LP3ES
- Moh. Mahfud MD, 2000, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Moh. Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Moh, Mahfud MD, 2014, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Persada
- Muchtar Pakpahan, 2006, *Ilmu Negara dan Politik*, Jakarta: Bumi Intitarma Sejahtera
- Muhammad Ridhwan Indra, 1987, *Peristiwa-peristiwa Disekitar Proklamasi*, Jakarta: Sinar Grafika
- Muh. Yamin, 1959, *Naskah Persiapan Undang Undang Dasar 1945*, Jilid Pertama, Jakarta: Yayasan Prapanca
- Ni'Matul Huda, 2015, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: RajaGrafindo Indonesia
- Pan Mohamad Faiz, 2019, *Amandemen Konstitusi: Komparasi Negara Kesatuan dan Negara Federal*, Depok: RajaGrafindo Persada
- RM, A.B. Kusuma, 2004, *Lahirnya Undang Undang Dasar 1945*, Jakarta: Badan Penerbit FH UI
- Robert A. Dahl, *Dillema of Pliralist Democracy*, New Heaven and London: Yale University Press
- Saldi Isra, 2006, *Reformasi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Padang: Andalas University Press
- Saldi Isra, 2019, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, Depok: RajaGrafindo Persada
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: RajaGrafindoPersada
- Sri Soemantri, 1993, *Tentang Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Bandung: Citra Aditya Bhakti

- Suharsimi Arikunto, 2006, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik*, Jakarta: Rineka Cipta
- Suwoto Mulyosudarmo, 1997, *Peralihan Kekuasaan: Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Syamsuddin, 2004, *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, Yogyakarta: Andi Offset
- Taufiqurrohman Syahuri, 2004, *Hukum Konstitusi: Proses dan Prosedur Perubahan UUD di Indonesia 1945-2002 serta Perbandinannya dengan Konstitusi Negara Lain di Dunia*, Bogor: Ghalia Indonesia
- Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2012, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum: Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Cetakan 1, Depok: RajaGrafindo Persada
- Teguh Prasetyo, 2017, *Pemilu Bermartabat (Reorientasi Pemikiran Baru tentang Demokrasi)*, Cetakan 1, Depok: RajaGrafindo Persada
- Teguh Prasetyo, 2018, *Filsafat Pemilu*, Bandung: Nusa Media
- Tim Penyusun Naskah Komprehensif Proses dan Hasil Perubahan UUD 1945, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses dan Hasil Pembahasan 1999-2002*, Buku V Pemilihan Umum, Jakarta: Sekjend dan Kepaniteraan MKRI
- Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

B. Artikel, Makalah, Jurnal dan Karya Ilmiah

- Abdul Latief, 2009, *Pilpres dalam Perspektif Koalisi Multipartai*, Jurnal Konstitusi Vo. 6 No.3, September 2009
- Ahmad Yani, 2018, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktik*, Jember: Jurnal Lentera Hukum University of Jember, Vol. 5 No. 2, 31 July 2018
- Aminah, 2012, *Analisis Penerapan Sistem Proporsional dan Sistem Distrik dalam Pemilihan Umum Untuk Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia dari Asas Negara Hukum*, Jurnal Yustisia, Vol. 1 No. 2 Mei-Agustus 2012
- Amos J. Peaslee, 1950, *Constitutions of Nation*, Concord, The Rumford Press, vol.1, New Haven
- Aulia A Rachman, 2007, *Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945: Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Tipe Institusi dan Tipe Konstitusi*, Disertasi, Jakarta: FH UI
- Djayadi Hanan, *Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sitem Pemilu dan Sistem Kepartaian*
- Efriza, 2019, *Penguatan Sistem Presidensial dalam Pemilu Serentak 2019*, Jurnal Penelitian Politik, Vol. 16 No. 1 Juni 2019
- Fajlurrahman Jurdi, 2017, *Format Kekuasaan Presiden dalam UUD NRI 1945 (Relasi Horizontal dan Vertikal Kekuasaan Presiden dalam Sistem Presidensial)*, Jurnal Amanna Gappa, Vol. 25 No. 2, September 2017
- Fatmawati, 2005, *Analisis Sistem Pemerintahan Dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pra dan Pasca Perubahan, Serta Pelaksanaanya*

- Dalam Praktek Ketatanegaraan*, Jurnal Hukum dan Pembangunan, Tahun ke-35 No.3, Juli September 2005
- Fitra Arsil, 2017, *Stabilitas Sistem Presidensial Indonesia Melalui Pemilihan Umum Serentak dan Presidential Threshold*, Jurnal Ketatanegaraan Vol. 05 November 2017
- Heroik Mutaqin Pratama, 2017, *Menguji Desain Pemilu Serentak: Studi Perbandingan Amerika Latin dan Indonesia dalam Analisis CSIC, Tantangan Desain Pemilu Serentak*, Vol. 46 No.4
- Jimly Asshiddiqie, *Memperkuat Sitem Pemerintahan Presidentil*, Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Negeri Jember ke-47, Senin, 14 November 2011
- Jumadi, 2015, *Pengaruh Sistem Multipartai dalam Pemerintahan di Indonesia*, Jurnal Al-Daulah, Volume 4 Nomor 1 Juni 2015
- LIPI, *Amandemen UUD 1945 dan Permasalahannya*, Penerbitan PMB-LIPI Nomor 15 Tahun 1999, dalam Ahmad Yani, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pendekatan Teori dan Praktik*, Lentera Hukum, Volume 5 Issue 2, 31 July 2018
- Mohammad Syaiful Aris, 2018, *Penataan Sistem Pemilihan Umum Yang Berkeadilan Untuk Penguatan Sistem Presidensiil di Indonesia*, Jurnal Yuridika Vol. 33 No. 2 Mei 2018
- Ramlan Surbakti, *Understanding the Flaws in Indonesia's Electoral Democracy*, Jurnal Strategic Law, Maret 2014
- Refly Harun, *Memilih Sistem Pemilu Dalam Periode Transisi*, Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009
- Richard Gunther, *Membuka Dialog Mengenai Pilihan Institusional di Indonesia: Sistem Presidensial, Parlementer, dan Semipresidensial*
- Syamsuddin Haris, *Koalisi Dalam Sistem Demokrasi Presidensial Indonesia: Faktor Kerapuhan Koalisi Era Presiden Yudhoyono*
- Wasis Susetyo, 2015, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu di Indonesia*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional BPHN Kemenkumham RI

C. Peraturan Perundang-Undangan

- Republik Indonesia, Konstitusi Republik Indonesia Serikat tahun 1949
- Republik Indonesia, Undang Undang Dasar Sementara 1950
- Republik Indonesia, Pasal 4, Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno
- Republik Iindonesia, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, LNRI Tahun 1999 Nomor 23, TLNRI Nomor 3809
- Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, LNRI Tahun 2003 Nomor 37, TLNRI Nomor 4277
- Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, LNRI Tahun 2003 Nomor 93, TLNRI Nomor 4311.

Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 23 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, LNRI Tahun 2008 Nomor 51, TLN Nomor 4836

Republik Indonesia, Undang Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, LNRI Tahun 2008 Nomor 176, TLNRI Nomor 4924

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, LN Tahun 2012 Nomor 117, TLN Nomor 5316

D. Permohonan, Risalah Sidang dan Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Ringkasan Permohonan*, Perkara Nomor 14/PUU-XI/2013

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Posita ke-3, Permohonan Nomor 37/PUU-XVII/2019

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Permohonan Nomor Perkara 55/PUU-XVII/2019

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Mendengarkan Keterangan Pemerintah, DPR, dan Saksi/Ahli dari Pemohon serta Pemerintah*, Risalah Sidang III Nomor Perkara 14/PUU-XI/2013

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Mendengarkan Keterangan DPR, KPU, Bawaslu, DKPP, dan Ahli yang dihadirkan oleh Mahkamah*, Risalah Sidang IV Perkara Nomor 37/PUU-XVII/2019

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2018

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, h. 33-35

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-XII/2014.

E. Internet

www.kpu.go.id