

STABILITAS SISTEM PRESIDENSIAL INDONESIA MELALUI PEMILIHAN UMUM SERENTAK DAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD*

Fitra Arsil

Abstrak

HASIL-hasil pemilihan umum memperlihatkan bahwa multipartai di Indonesia telah menghasilkan parlemen yang terfragmentasi tinggi, komposisi dukungan eksekutif yang lemah di parlemen (*minority president*) dan bentukan koalisi yang rentan perubahan. Situasi ini sejajar dengan skenario instabilitas sistem presidensial yang membuat pemerintahan terjebak dalam situasi *divided government*. Hasil pemilu serentak diharapkan menghasilkan ukuran komposisi parlemen yang sejajar dengan komposisi politik di eksekutif, sehingga dapat lebih efektif menjalankan pemerintahan. Namun, pelaksanaan pemilu serentak digabungkan dengan sistem pemilihan presiden dua putaran (*majority run off*) menyimpan masalah yang dapat menjadi ancaman gagalnya pencapaian tujuan pemilu serentak. Hal demikian akan membuat partai-partai politik masuk ke pemilihan umum dengan memiliki calon presidennya masing-masing karena menganggap pemenang pemilihan presiden tidak akan didapat di putaran pertama. Putaran pertama digunakan oleh partai-partai untuk mendapatkan *coattail effect* yang diharapkan memperbesar peluang partai politik untuk dapat mendudukkan sebanyak mungkin wakilnya di parlemen. Jika hal itu yang terjadi, kemungkinannya adalah terbentuk parlemen yang terfragmentasi tinggi, tidak ada kekuatan mayoritas dan memperbesar potensi terjadinya *minority president*. Ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) merupakan jalan yang efektif dapat terukur untuk mengatasi masalah tersebut. Melalui *presidential threshold* dipastikan calon presiden akan terbatas jumlahnya. Dalam kondisi calon presiden terbatas diharapkan kebaikan-kebaikan pemilu serentak dapat dinikmati.

Kata Kunci : Sistem Presidensial, multipartai, Pemilu Serentak, Pemilu Serentak, *Presidential Threshold*

Abstract

THE result of the general elections demonstrates that multi-political parties in Indonesia has produced a highly fragmented parliament, poor composition in the parliament to supporting the executive (minority president) and coalition formations prone to change. This situation is parallel with the unstable scenario of the presidential system getting the government trapped in a situation of divided government. The result of the simultaneous general elections is expected to produce a size of composition in the parliament which is parallel with the political composition in the executive, in order for the executive to perform government effectively. Nevertheless, the performance of the simultaneous general elections combined with a majority run off of the presidential election system belies matters which can be a threat to the successful achievement of the objective of the simultaneous general elections. Such condition will lead the political parties into general elections by having their respective candidate presidents, because they deem the winner of the presidential election will not be achieved at the first round. The political parties use the first round to achieve a 'coattail effect' which they expect would enlarge their chance to place as many as possible representatives in the parliament. If that does not happen, there is the possibility that a highly fragmented parliament will be formed, resulting in the absence of a majority power, and enlarging the potential to having a minority president. The threshold of presidential candidacy is an effective measured way to overcome that problem. A limited number of presidential candidates can be assured through a threshold of presidential candidacy. We may expect the benefits of the simultaneous general elections in a constellation of limited number of presidential candidates.

Keywords: Presidential System, multi-political parties, Simultaneous General Elections, Presidential Threshold.

Pendahuluan

DEMOKRASI Indonesia ditandai dengan antusiasme rakyat dalam mendirikan partai politik Pada awal kemerdekaan antusiasme pendirian partai politik terasa ketika pemerintah setelah mendapat usulan dari KNIP,¹ mengubah sistem partai tunggal² menjadi

¹ Pada tanggal 30 Oktober 1945 KNIP menyarankan kepada pemerintah untuk merubah sistem partai tunggal dengan sistem multipartai agar semua aliran politik yang penting punya perwakilan. Lihat, George McTurnan Kahin (1969:154), *Nationalism and Revolution in Indonesia* (seventh printing), Ithaca dan London: Cornell University Press.

² Awalnya Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengambil putusan untuk hanya mendirikan satu partai yang dinamakan Partai Nasional Indonesia (yang kemudian populer dengan sebutan PNI *Staatpartij*). Partai ini direncanakan akan dipimpin oleh Sukarno-Hatta, dengan melibatkan tokoh-tokoh pergerakan kemerdekaan dari partai-partai pada zaman

multipartai³ dengan dikeluarkannya Maklumat Tanggal 3 November 1945.⁴ Melalui Maklumat tersebut pemerintah memperbolehkan berdirinya partai-partai politik dan ditanggapi dengan sangat antusias oleh tokoh-tokoh Indonesia saat itu dengan mendirikan sekitar 40 partai politik yang siap bersaing dalam pemilihan umum.⁵

Dalam masa Orde Baru memang sempat berlaku sistem kepartaian sederhana di perpolitikan Indonesia tetapi hal tersebut terjadi bukan secara alamiah melainkan karena represi politik. Represi terhadap tumbuh dan peran partai politik sebenarnya sudah berlangsung ketika masa Orde Lama seiring dengan berlakunya demokrasi terpimpin versi Soekarno. Namun represi terhadap multipartai yang terjadi sejak 1959 hingga 1998 terbukti tidak membuat hilangnya realitas multipartai dalam kehidupan politik Indonesia. Ketika kembali memasuki era demokratisasi yang membuka kesempatan bagi pendirian dan peran partai politik yang besar, maka dapat disaksikan partai-partai tumbuh dengan sangat banyak dan beragam.

Memasuki era reformasi gairah pendirian partai politik meningkat pesat bersamaan dengan menguatnya peran partai politik dalam berbagai aspek kenegaraan.⁶ Menjelang Pemilu 1999,

penjajahan. Lihat, Yusril Ihza Mahendra (1996:180), *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press.

³ Menurut Yusril Ihza Mahendra, ada dua alasan utama mengapa gagasan membentuk PNI *Staatpartij* sebagai partai tunggal ditentang. *Pertama*, kelompok penentang menganggap pembentukan partai tunggal negara adalah gagasan yang hanya dikenal di negara yang menganut fasisme atau komunisme sedangkan Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah negara demokrasi yang menjamin kebebasan rakyatnya berkumpul dan berserikat. *Kedua*, kelompok penentang merasa curiga bahwa penggunaan istilah PNI hanyalah taktik pendukung nasionalisme untuk mendominasi gelanggang politik Indonesia pascakemerdekaan. Lihat, *Ibid.*

⁴ Maklumat Tanggal 3 November 1945 menyatakan bahwa pertama, Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai itulah segala aliran paham yang ada dalam masyarakat dapat dipimpin ke jalan yang benar. Kedua, Pemerintah berharap supaya partai-partai itu telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat dalam bulan Januari 1946. Lihat, P.K. Poerwantana (1994:33), *Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta).

⁵ Jimly Asshidiqie (2005:174), *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press.

⁶ Fenomena menguatnya peran partai politik paska reformasi di suatu negara bukan saja terjadi di Indonesia tetapi juga di berbagai negara yang telah mengakhiri rezim otoriter di negara mereka. Lihat, Leonardo Morlino, "The Three Phases of Italian Parties" dalam Larry Diamond dan Richard Gunther (Ed) (2001:109-141), "Political Parties and Democracy", *A Journal of Democracy Book*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press dan the National Endowment for Democracy.

pemilihan umum pertama era reformasi, terdapat 141 partai politik yang mendaftarkan diri ke Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dan 48 partai dinyatakan memenuhi syarat untuk bersaing sebagai peserta pemilu yang diselenggarakan pada 3 Juni 1999.⁷ Pemilu 2004 juga menampilkan realitas yang serupa, ketika 24 partai politik ikut sebagai peserta pemilu setelah melalui berbagai seleksi berdasarkan Undang Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai politik,⁸ dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD.⁹ Pemilu 2009 juga diikuti oleh banyak partai, setelah melalui seleksi berdasar Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik,¹⁰ dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD dan DPRD,¹¹ kemudian berbagai proses peradilan di Mahkamah Konstitusi. KPU meresmikan 44 partai politik berhak mengikuti pemilihan umum tahun 2009.¹²

Dengan jumlah partai politik yang banyak, pemilihan umum masa reformasi selalu tidak menghasilkan partai mayoritas dalam parlemen. Dalam Pemilihan Umum Tahun 1999 dari 48 partai politik yang mengikuti pemilihan umum terdapat 21 partai politik yang berhasil mendapatkan kursi di DPR RI dan tidak ada satupun partai

⁷ Lihat, http://kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42, diakses 13 Mei 2012.

⁸ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4341.

⁹ Peserta Pemilu sebanyak 24 partai politik merupakan hasil seleksi depkumham dan KPU. Dalam seleksi terdapat 26 partai yang tidak lolos verifikasi KPU, 58 partai politik yang tidak memenuhi syarat sebagai badan hukum partai, dan 153 partai politik yang dibatalkan status badan hukumnya.

¹⁰ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801.

¹¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Undang Nomor 10 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836

¹² Pada awalnya jumlah partai politik peserta Pemilu 2009 yang diumumkan oleh KPU pada 7 Juli 2008 adalah sebanyak 34 partai politik dan ditambah 6 partai politik lokal di Aceh sehingga keseluruhannya adalah 40 partai politik. Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, 4 partai politik mengajukan gugatan terhadap keputusan KPU ke PTUN Jakarta untuk dapat mengikuti pemilu. Gugatan tersebut dikabulkan dan dilaksanakan oleh KPU sehingga peserta pemilihan umum bertambah 4 partai politik sehingga keseluruhannya menjadi 44 partai politik. Lihat, Muchamad Ali Safa'at (2011:2), *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajawali Press.

yang memperoleh suara di atas lima puluh persen. Lima partai terbesar memperoleh 417 kursi atau 90,62 persen dari 462 kursi yang diperebutkan, PDIP sebagai partai terbesar hanya mendapatkan 33,74 persen suara dengan perolehan kursi 153 buah.¹³ Pemilu-pemilu berikutnya juga menampilkan hasil yang sama, banyaknya partai yang duduk di parlemen, tidak ada satupun partai mayoritas dan ditambah lagi terjadinya inkongruensi antara komposisi kekuatan politik di legislatif dan eksekutif. Presiden yang memimpin kekuasaan eksekutif bukanlah dari pemegang suara mayoritas di parlemen.

Pasca Pemilu 2004, kekuasaan eksekutif yang terbentuk awalnya berasal dari koalisi yang minoritas di parlemen (*minority government*). Presiden terpilih, Susilo Bambang Yudhoyono, berasal dari sebuah partai dengan perolehan suara hanya 7,45% yang jika dikonversi ke kursi DPR mendapat 56 kursi atau 10,18%. Dalam pencalonan untuk pemilihan presiden, Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla hanya didukung oleh tiga partai saja yaitu Partai Demokrat, Partai Bulan Bintang dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia dengan total kursi hanya 68 kursi dari 550 kursi yang terdapat di DPR. Koalisi partai sebelum pemilihan ini (*pre-electoral coalition*) bertambah besar ketika menghadapi putaran kedua menghimpun partai-partai lain dalam Koalisi Kerakyatan. Pasangan Presiden dan Wapres ini ketika memenangkan Pemilihan Presiden 2004 bukanlah merupakan pemilik suara mayoritas di parlemen, sebaliknya koalisi lawannya yang tergabung dalam Koalisi Kebangsaan justru mendapat mayoritas di DPR dengan total perolehan kursi sebanyak 317 kursi.

Dengan kondisi pemerintahan yang minoritas di parlemen, sempat terjadi relasi yang konfrontatif di parlemen ditandai dengan lumpuhnya aktivitas DPR beberapa saat akibat perebutan jabatan pimpinan alat kelengkapan dewan antar dua koalisi tersebut. Namun sesuai karakter koalisi dalam sistem presidensial yang dapat segera berubah, relasi konfrontatif ini berubah ketika Jusuf Kalla terpilih menjadi Ketua Umum Partai Golkar dalam Kongres Bali. Terpilihnya Jusuf Kalla membawa Partai Golkar yang ketika itu adalah pemenang

¹³ Valina Singka Subekti (2008:65), *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.

pemilu legislatif dengan 129 kursi parlemen untuk berpindah haluan mendukung koalisi pemerintah, dengan juga diikuti oleh PKB dengan 52 kursi sehingga membuat koalisi pemerintah menjadi sangat besar (*oversized coalition*). Secara keseluruhan pemerintah didukung oleh 403 kursi dari 550 kursi DPR atau 73,3%.

Hasil pemilihan umum 2014 juga menunjukkan fenomena fragmentasi tinggi di parlemen dengan masuknya 10 partai di parlemen. Partai pendukung pemerintah walaupun merupakan partai pemenang pemilu namun angka perolehannya jauh dari mayoritas mutlak. PDIP, partai pendukung presiden dan pemenang pemilu hanya mendapatkan 18,95 % dari suara pemilih atau 19,46 % dari kursi DPR RI. Koalisi bentukan pemerintah di parlemen yang diberi nama Koalisi Indonesia Hebat (KIH) juga gagal mencapai angka mayoritas karena hanya mendapatkan sekitar 40.9%. Sementara pihak oposisi juga berhasil menggalang koalisi dengan angka lebih besar, yaitu Koalisi Merah Putih (KMP) yang mendapatkan angka gabungan suara partai hasil pemilu 2014 mencapai 59.1%. Akibatnya koalisi pemerintah kalah dalam pemilihan pimpinan DPR dan alat kelengkapannya termasuk dalam pembahan revisi tata tertib DPR dan UU tentang MPR, DPR dan DPD yang menyebabkan lembaga legislatif praktis dikuasai koalisi oposisi.

Realitas yang disampaikan di atas nampak sejajar dengan skenario instabilitas di sistem presidensial yang momentumnya terjadi pada sistem multipartai ekstrem yang berpotensi melahirkan fragmentasi kepartaian yang tinggi di parlemen. Kondisi fragmentasi kepartaian tinggi di parlemen merupakan tempat lahirnya presiden dengan dukungan minoritas di parlemen (*minority president*). Situasi tersebut akan berlanjut menuju pemerintahan yang terbelah (*divided government*). Jika pemerintahan sudah terbelah dapat memunculkan situasi *political gridlock*, yaitu ketika terjadi konflik berkepanjangan antara legislatif dan eksekutif dengan jalan keluar yang terbatas.¹⁴

¹⁴ Sistem pemerintahan presidensial jika dipadukan dengan sistem multipartai berpotensi terjadinya *political gridlock*. Menurut Scott Mainwaring sistem multipartai dan sistem pemerintahan presidensial adalah kombinasi yang sulit. Pada 31 negara yang dipandang paling sukses dalam pelaksanaan demokrasi, tak ada satupun yang menerapkan kombinasi tersebut. Lihat Scott Mainwaring (1993:198-228), “*Presidentialism, Multiparties and Democracy: The Difficult Combination*” dalam *Jurnal Comparative Political Studies*, No. 26.(2), July.

Relasi antar eksekutif dan legislatif dalam kondisi ini akan berlangsung secara konfrontatif sehingga setiap produk masing-masing lembaga tidak mendapat dukungan dari lembaga lainnya.¹⁵

Realitas ini sudah menjadi perhatian banyak pihak baik penyelenggara negara maupun masyarakat secara umum. Berbagai cara dilakukan untuk melakukan penyederhanaan aktor pengambilan putusan politik antara lain dengan melakukan kebijakan ambang batas sebagai prasyarat mengikuti proses politik formal dalam pemilihan umum, pemilihan presiden maupun pengambilan putusan di parlemen. Sejak 1999 undang-undang pemilihan umum memperkenalkan berbagai ambang batas, antara lain: syarat yang harus dipenuhi partai politik untuk mengikuti pemilihan umum, syarat ambang batas perolehan suara partai politik untuk dapat mengikuti pemilihan umum berikutnya (*electoral threshold*), ambang batas dalam pembentukan fraksi di parlemen, dan ambang batas perolehan suara untuk pencalonan presiden (*presidential threshold*).

Namun dalam banyak hal kebijakan ambang batas ini dinilai tidak cukup berhasil berkontribusi dalam penyederhanaan partai politik. Angka-angka ambang batas terdapat kecenderungan terus dinaikkan sebagai jalan termudah untuk penyederhanaan tetapi selain

¹⁵ Para pengkaji relasi eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial, khususnya yang mengamati fenomena *divided government* menemukan bahwa memang terdapat hubungan erat antara kondisi *divided government* dimana presiden memiliki dukungan minoritas di parlemen (minority president) dengan selalu ditolaknya proposal presiden oleh parlemen. Dalam kondisi seperti ini di Amerika Latin, presiden memerintah dengan mengeluarkan emergency decree atau semacam Perppu di Indonesia. Kekuasaan mengeluarkan Perppu ini, dalam praktiknya, telah digunakan Presiden Brazil untuk membuat kebijakan dengan mengabaikan kongres. Presiden-presiden Brazil sering mengeluarkan peraturan jenis ini walaupun kondisi yang tepat dan mendesak sebagai syarat mengeluarkannya dapat dipertanyakan. Dalam kurun waktu 5 Oktober 1988 hingga bulan Mei tahun 1995, tercatat empat Presiden Brazil telah mengeluarkan 1004 Perppu. Bahkan menariknya, Presiden Brazil mengeluarkan kembali berkali-kali Perppu yang telah ditolak parlemen. Fenomena tersebut juga terjadi di negara-negara lain, Schmidt (1998) juga menemukan fenomena yang paralel di Peru ketika pemerintahan di bawah Presiden Belaunde dan Fujimori. Terdapat tingginya penggunaan *emergency decree* dalam periode *divided government* tersebut. Penelitian Brian Crisp's (1998) yang meneliti Venezuela dalam periode 1961-1994 menyampaikan indikasi bahwa Herrera Campíns dan Caldera juga bergantung kepada *emergency decree* selama periode *divided government*. Pola ini juga dianggap tidak terjadi khusus di Amerika Latin namun dapat juga ditampilkan fenomena Russia dan Perancis yang ditemukan kejadian serupa sebagaimana ditampilkan dalam penelitian Parrish (1998) dan Huber (1998). Lihat Fitra Arsil, "Membandingkan Penggunaan "Perppu" di Sistem Presidensial", Makalah dipresentasikan dalam Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi II DPR RI 18 Oktober 2017 di Ruang Rapat Komisi II DPR RI (KK III) Gedung Nusantara DPR Senayan Jakarta.

efektivitasnya tidak meyakinkan, menambah besar ambang batas ataupun syarat bagi kelompok politik untuk dapat mengikuti pemilihan umum dan duduk di parlemen sebagai satu-satunya jalan untuk penyederhanaan nampak bukan jalan yang tepat karena akan berhadapan dengan jaminan kebebasan berekspresi warga negara yang dijamin konstitusi. Selain itu, beberapa pembatasan tersebut nampak menguntungkan kelompok politik yang sudah terlebih dahulu dominan dalam perpolitikan Indonesia.

Belakangan juga mulai diperkenalkan melalui pendekatan modifikasi terhadap sistem pemilihan umum yang bertujuan memproduksi hasil pemilihan umum yang mendukung stabilitas sistem presidensial yaitu melalui pemilihan umum serentak. Para peneliti Amerika Latin umumnya beranggapan pemilihan serentak dianggap merupakan faktor menonjol yang akan menghasilkan ukuran eksekutif dan legislatif yang terpadu.¹⁶ Jika pemilihan eksekutif dan legislatif dilaksanakan bersamaan, maka pemilih cenderung akan konsisten dalam memberikan suaranya karena terjadi *coattail effect* dimana preferensi pemilih akan dipengaruhi oleh kandidat presiden. Pemilih cenderung akan memilih partai yang sama dengan partai dari kandidat presiden yang mereka pilih.¹⁷ Menurut penelitian Payne, terutama yang menjadi objek terpengaruh adalah pemilihan legislatif yang akan mengikuti kecenderungan pemilihan eksekutif.¹⁸ Akibat yang diharapkan dari pemilihan serentak bagi efektifitas sistem pemerintahan presidensial adalah besarnya dukungan presiden di lembaga legislatif. Dengan dukungan legislatif yang besar maka ancaman konflik tak terselesaikan dan hambatan kerjasama antara eksekutif-legislatif diharapkan dapat dieliminasi.¹⁹

¹⁶ Lihat Mark P. Jones (1995:103-118), *Electoral Laws and The Survival of Presidential Democracies*, (Notre Dame: University of Notre Dame Press.

¹⁷ Lihat J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., dan Mercedes Mateo Díaz, “*Trends in Democratic Reform in Latin America*” dalam J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., dan Mercedes Mateo Díaz (Ed) (2007:303), *Politics and Reform in Latin America*, Washington: Inter-American Development Bank.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Fitra Arsil, “Pemilu Serentak Tetap Punya Masalah” Disampaikan dalam Diskusi Terbuka “Pemilihan Umum Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi” yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan Djokosoetono Research Centre FHUI pada tanggal 17 Februari 2014 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Permasalahan timbul ketika dilakukan pembahasan rancangan undang-undang pemilihan umum yang akan dijadikan dasar pelaksanaan Pemilihan Umum 2019. Pembahasan di DPR berlangsung sengit, bahkan diwarnai dengan aksi *walkout* 4 fraksi dan 3 pimpinan DPR dalam rapat paripurna. DPR akhirnya menghasilkan putusan yang hingga kini tetap kontroversi yaitu menggabungkan *presidential threshold* dengan pemilihan umum serentak.

Kontroversi muncul karena terdapatnya syarat ambang batas dalam pencalonan presiden, padahal pemilihan umum dilakukan serentak antara pemilihan presiden tahap pertama dengan pemilihan anggota DPR. Dengan demikian perolehan suara yang dijadikan dasar penghitungan pemenuhan ambang batas tidak mungkin perolehan suara partai politik dalam pemilihan legislatif tahun tersebut, melainkan angka perolehan partai politik dalam pemilihan umum sebelumnya yang dianggap tidak lagi aktual.

Namun demikian walaupun menuai kontroversi yang penting untuk diketahui adalah apakah penggunaan *presidential threshold* dapat mendukung pencapaian tujuan diadakannya pemilihan serentak atau malah menjadi faktor yang mempersulit tercapainya tujuan tersebut. Bagaimanapun, seperti dipaparkan di atas, pemberlakuan ambang batas dan diadakannya pemilihan umum serentak merupakan instrumen yang digunakan untuk mencapai tujuan efektivitas sistem presidensial. Keduanya bukan fitur utama sistem, namun diciptakan untuk mendukung tercapainya stabilitas di sistem presidensial.

Efektivitas Tujuan Pemilihan Umum Serentak di Sistem Pemilihan Presiden Indonesia

Pemilihan serentak di sistem pemerintahan presidensial diharapkan menghasilkan ukuran eksekutif dan legislatif yang terpadu.²⁰ Jika pemilihan eksekutif dan legislatif dilaksanakan pada hari yang sama, maka pemilih cenderung akan konsisten dalam memberikan suaranya karena terjadi *coattail effect* dimana preferensi pemilih akan dipengaruhi oleh kandidat presiden. Pemilih cenderung

²⁰ Lihat Mark P. Jones, *Electoral Laws...*, *Op. Cit.*, hlm.103-118.

akan memilih partai yang sama dengan partai dari kandidat presiden yang mereka pilih.²¹ Menurut penelitian Mark Payne, terutama yang menjadi objek terpengaruh adalah pemilihan legislatif yang akan mengikuti kecenderungan pemilihan eksekutif.²²

Terbentuknya komposisi politik yang kongruen di eksekutif dan legislatif akan membuat hubungan eksekutif dan legislatif menjadi harmonis. Bagi presiden terpilih, pemerintahannya menjadi lebih stabil jika memiliki dukungan yang besar di parlemen. Dengan dukungan legislatif yang besar maka ancaman konflik tak terselesaikan dan hambatan kerjasama antara eksekutif-legislatif diharapkan dapat dieliminasi.

Hasil dari pelaksanaan pemilihan serentak juga diharapkan dapat memfasilitasi terjadinya pembentukan koalisi dan berpengaruh positif kepada durasi koalisi pemerintah karena hasil pemilihan serentak memperkuat posisi tawar presiden di hadapan kekuatan politik lain. Pembentukan koalisi lebih mudah dengan posisi presiden yang memiliki *partisan power* tinggi, *partisan power* yang tinggi juga membuat koalisi presiden dapat bertahan lebih panjang karena gangguan parlemen lebih sedikit.

Kepercayaan negara-negara Amerika Latin bahwa pemilihan umum serentak akan mendukung stabilitas sistem presidensial membuat mereka mengubah pemilunya menjadi serentak walaupun harus dengan mengubah masa jabatan lembaga negaranya. Brazil²³ dan Ekuador merupakan dua negara yang menghadapi sistem kepartaian terfragmentasi besar bahkan dikategorikan paling tinggi di Amerika latin. Untuk mengatasi hal tersebut kedua negara ini

²¹ Lihat J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., dan Mercedes Mateo Díaz, “*Trends in Democratic Reform in Latin America*” dalam J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., dan Mercedes Mateo Díaz (Ed.) (2007:303), *Democracies in Development : Politics and Reform in Latin America*, Washington:Inter-American Development Bank.

²² *Ibid.*

²³ Brazil mengubah waktu pemilihannya dari sebelumnya tidak serentak setelah tahun 1994 pemilihan lembaga legislatif dan eksekutif dilaksanakan serentak. Lihat John M. Carey, Octávio Amorim Neto, dan Matthew Soberg Shugart, “*Appendix: Outline of the Constitutional Powers in Latin America.*” dalam Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart, (Ed.) (1997:444), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

merubah sistemnya dari pemilu terpisah menuju pemilu serentak.²⁴ Brazil merubah pemilihan umumnya menjadi serentak pada tahun 1994 dengan mengurangi masa jabatan presidennya dari 5 tahun menjadi 4 tahun agar sesuai dengan masa jabatan parlemen. Di Ekuador untuk melakukan pemilihan serentak, mereka menghilangkan pemilihan legislatif di tengah masa jabatan dengan membuat ketentuan bahwa seluruh anggota legislatif dipilih dalam waktu yang bersamaan. Waktu pemilihannya juga disesuaikan dengan waktu pemilihan presiden.²⁵

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia melalui Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 telah memerintahkan pelaksanaan pemilihan umum serentak pada tahun 2019. Mahkamah Konstitusi berpendapat demikian setelah melakukan penafsiran terhadap Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E UUD NRI Tahun 1945 baik dari sisi metode penafsiran *original intent* maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal secara komprehensif, pemilihan presiden harus dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan.

Pembentuk UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa pemilihan umum yang dimaksud oleh konstitusi adalah pemilihan umum presiden dan wakil presiden, pemilihan umum untuk DPR, pemilihan umum untuk DPD dan pemilihan umum untuk DPRD. Semua pemilihan umum tersebut dibuat dalam suatu rezim pemilihan umum dan dilaksanakan dengan mekanisme 5 kotak, yaitu masing-masing pemilihan umum tersebut memiliki satu kotak di tempat pemungutan suara. Dengan demikian kesemua pemilihan umum dilaksanakan pada waktu yang sama.²⁶

Original intent mengenai pelaksanaan pemilihan umum seperti disebut di atas sejalan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD

²⁴ J. Mark Payne dan Andrés Allamand Zavala, “*The Effects of Presidential Election Systems on Democratic Governability*” dalam J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., dan Mercedes Mateo Diaz, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Op. Cit, hlm. 34

²⁵ Eduardo Lora (Ed) (tanpa tahun: 67), *The State of State Reform in Latin America*, New York: The Inter-American Development Bank.

²⁶ Lihat pemaparan Slamet Effendy Yusuf yang merupakan salah satu anggota Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR RI ketika dilakukan proses Perubahan UUD NRI Tahun 1945. Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 82

1945 jika dikaitkan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Pasal 22E ayat (2) menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum berada dalam satu tarikan nafas, yakni, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Dengan demikian, UUD NRI Tahun 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pemilihan presiden.

Oleh karena itu maka pemilihan umum yang dimaksud frasa “sebelum pelaksanaan pemilihan umum” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang selengkapnya menyatakan, “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” adalah pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945. Maksud penyusun perubahan UUD 1945 dalam rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 pada kenyataannya adalah agar pelaksanaan pemilihan umum diselenggarakan secara bersamaan antara Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD dan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu MK juga berpendapat bahwa adalah tidak mungkin yang dimaksud “sebelum pemilihan umum” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 adalah sebelum Pilpres, karena jika frasa “sebelum pemilihan umum” dimaknai sebelum Pilpres, maka frasa “sebelum pemilihan umum” tersebut menjadi tidak diperlukan, karena calon Presiden dengan sendirinya memang harus diajukan sebelum pemilihan Presiden.

Melalui putusan ini diharapkan Indonesia akan menikmati kebaikan-kebaikan dari pelaksanaan pemilihan serentak seperti yang diamati dalam praktek sistem presidensial di Amerika Latin. Namun demikian, pemberlakuan sistem tentu berpengaruh terhadap berbagai sistem lain. Tidak cukup memberlakukan satu sistem dan berharap semua sistem lain yang melingkupinya langsung sesuai dengan sistem tersebut. Mahkamah Konstitusi sendiri menyebutkan dalam putusannya bahwa ketentuan mengenai penyelenggaraan pemilihan presiden

haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial.²⁷

Putusan untuk melaksanakan pemilihan umum serentak perlu disempurnakan dengan juga melakukan penyesuaian sistem-sistem di sekelilingnya yang mendukung tercapainya tujuan-tujuan pelaksanaan pemilu serentak. Dalam konteks pelaksanaannya di Indonesia, pemilihan umum serentak yang diharapkan menghasilkan struktur hubungan eksekutif dan legislatif yang kondusif sebenarnya tetap menjadi tanda tanya jika ternyata pemberlakuan ketentuan ini tidak didukung oleh sistem lain terutama yang juga terkait pemilihan umum. Ancaman tersebut, misalnya, dapat datang dari tetap berlakunya sistem *majority runoff* atau *two round system* dalam pemilihan presiden seperti yang terdapat dalam pemilihan presiden di Indonesia.²⁸

Pemilihan umum serentak yang digabungkan dengan pemilihan presiden dua putaran akan menyerap hampir semua kelemahan yang terdapat dalam sistem pemilihan presiden dua putaran. Dalam sistem pemilihan presiden yang dua putaran, jika tidak terdapat angka mayoritas tertentu pada salah satu kandidat di putaran pertama maka akan dilaksanakan putaran kedua yang pesertanya adalah kandidat terbaik pertama dan kedua.²⁹ Dalam konteks pemilu serentak, pemilu yang dilakukan pada hari yang sama adalah pemilihan presiden putaran pertama dan pemilihan anggota legislatif.³⁰

Dalam perspektif stabilitas pemerintahan di sistem presidensial, sistem pemilihan presiden dua putaran dianggap memiliki masalah karena sistem ini dapat merangsang lahirnya parlemen yang

²⁷ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 78

²⁸ Lihat Pasal 6A ayat (3) dan (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁹ Sistem *majority* atau *runoff* sebenarnya dimaksudkan untuk menambah legitimasi presiden terpilih dan menambah kekuatan mandat presiden dengan mencegah partai minoritas mendapatkan kursi presiden. Sistem ini bermaksud menghindari presiden terpilih yang ternyata hanya memperoleh suara kecil atau sebagian besar rakyat sebenarnya tidak memilihnya. Lihat Cynthia McClintock, "*Plurality versus Runoff Rules for the Election of the President in Latin America: Implications for Democracy. Paper prepared for presentation at the meeting of the American Political Science Association, Chicago, III, August 30- September 2, 2007.*"

³⁰ Lihat definisi pemilihan umum serentak yang disampaikan oleh Mark P. Jones yang mendefinisikan bahwa pemilihan umum dikatakan serentak jika pemilihan presiden putaran pertama atau satu-satunya putaran dalam pemilihan presiden dilaksanakan pada hari yang sama dengan pemilihan anggota legislatif. Mark P. Jones, "*Presidential Election Laws... Op. Cit.*, hlm. 53

terfragmentasi dan terbentuknya koalisi yang tidak stabil. Sistem pemilihan dua putaran membuat kemungkinan partai-partai untuk duduk di parlemen menjadi lebih tinggi. Dalam pemilu presiden dua putaran dalam sistem multipartai ekstrem, partai-partai politik beranggapan pemenang pemilihan tidak ditentukan dalam putaran pertama. Oleh karena itu, partai-partai memanfaatkan fenomena *coattail effect* dengan memiliki calon presiden sendiri dalam putaran pertama pemilihan, partai-partai politik berharap calon presidennya dapat mengangkat suara partainya. Dengan kondisi demikian maka kemungkinan partai-partai politik dapat mendudukkan wakil-wakilnya di lembaga perwakilan lebih tinggi, jika banyak partai dapat duduk di parlemen maka kemungkinan terdapatnya partai dominan juga semakin kecil dan terjadi fragmentasi yang tinggi (*multipartism*). Jika banyak partai dapat duduk di parlemen maka kemungkinan terdapatnya partai dominan juga semakin kecil dan terjadi fragmentasi yang tinggi (*multipartism*). Dengan demikian konsensus dalam proses pengambilan putusan di parlemen akan menjadi lebih sulit.³¹

Dalam kondisi demikian, kemungkinan presiden yang berkuasa dengan dukungan kursi parlemen kecil juga semakin tinggi (*minority president*). Fakta yang disampaikan Negretto menyebutkan bahwa kemungkinan partai presiden menikmati dukungan mayoritas di parlemen cenderung turun seiring dengan meningkatnya partai-partai yang mendapat kursi di parlemen.³² Data yang dimiliki Negretto dari pemerintahan yang terbentuk di negara-negara Amerika Latin dalam rentang waktu 1978-2002 menunjukkan bahwa dari 80 presiden terpilih secara demokratis hanya 26 presiden (32%) yang berhasil mendapat dukungan sejajar di parlemen (mendapat kursi parlemen yang besar pula *majority president*).³³ Fragmentasi kepartaian memang memiliki hubungan erat dengan terciptanya kondisi presiden minoritas (*minority president*).

³¹ Fitra Arsil, "Pemilu Serentak Tetap Punya Masalah" Disampaikan dalam Diskusi Terbuka "Pemilihan Umum Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi" yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan Djokosoetono Research Centre FHUI pada tanggal 17 Februari 2014 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

³² Gabriel L. Negretto (2006:64), "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America" dalam *Latin American Politics and Society*; Fall; Volume 48, Number 3.

³³ *Ibid*, hlm. 65

Kondisi fragmentasi kepartaian dan lahirnya presiden minoritas dipercaya membuat sistem presidensial tidak akan dapat bekerja dengan baik. Banyak literatur yang menyebutkan tentang hubungan antara fragmentasi kepartaian yang mengakibatkan lahirnya presiden minoritas dengan pemerintahan yang tidak efektif, konflik eksekutif dan legislatif yang tinggi dan instabilitas demokrasi.³⁴ Mainwaring menyebutkan bahwa tendensi menuju eksekutif-legislatif *deadlock* terjadi pada perpaduan antara sistem presidensial dengan sistem multipartai terutama dengan sistem partai yang terfragmentasi tinggi. Presiden sering tidak mendapat dukungan legislatif cukup sehingga mengakibatkan terganggunya stabilitas demokrasi dan pemerintahan yang efektif.³⁵ Matt Golder berpendapat senada dengan menekankan bahwa stabilitas sistem presidensial sangat terkait dengan kondisi fragmentasi tinggi kepartaian. Bahkan Golder menyatakan bahwa terdapat bukti kuat kelangsungan hidup demokrasi di sistem presidensial ditentukan tingkat fragmentasi partai politik di parlemen.³⁶

Dalam perspektif koalisi, konstruksi di atas dapat dibaca bahwa sistem pemilihan dua partai membuat partai-partai politik menunda berkoalisi sampai menjelang dimulainya pemilihan presiden putaran kedua karena menganggap pemenang pemilihan tidak dihasilkan oleh pemilihan presiden putaran pertama. Putaran pertama mereka memanfaatkan untuk maju dengan calon sendiri untuk mendapatkan keuntungan dari *coattail effect* seperti disebut di atas.

Menunda koalisi pada putaran kedua memiliki efek buruk bagi pembentukan dan keberlangsungan koalisi. Karakter koalisi di putaran kedua lebih banyak didominasi pilihan-pilihan pragmatis daripada agenda kebijakan dan program memerintah. Pada putaran kedua masing-masing partai sudah memiliki ukurannya (*size*) masing-masing, karena itu yang akan menjadi landasan berkoalisi lebih

³⁴ Lihat antara lain Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism... *Op. Cit.*, hlm. 215 atau Scott Mainwaring dan Matthew Shugart (1997:466), "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal", *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 4 July atau Matt Golder (2006:46), "Presidential Coattails and Legislative Fragmentation" *American Journal of Political Science* Vol. 50, No. 1, January (Midwest Political Science). Lihat Juga Negretto, *Ibid.*,

³⁵ Mainwaring. *Op. Cit.*, hlm. 215

³⁶ Matt Golder, *Op. Cit.*,

karena perolehan suara masing-masing partai (*size*) di putaran pertama, bukan basis ideologi ataupun arah kebijakan partai (*policy blind coalition*). Di samping itu, waktu yang sempit antara berakhirnya putaran pertama dan dimulainya putaran kedua pemilihan presiden membuat kesempatan untuk membangun dialog mengenai kebijakan dan program pemerintah juga semakin sulit sehingga agenda tersebut cenderung ditinggalkan. Diskusi membangun koalisi akan lebih banyak diisi oleh tawar-menawar politik dan bagi-bagi kursi kabinet serta agenda pemenangan calon. Koalisi yang terbentuk dari proses singkat dengan landasan pragmatis dan tanpa agenda kebijakan akan menyimpan benih konflik terutama ketika sudah memerintah atau membentuk kebijakan. Partai-partai yang berbeda secara ideologis atau berbeda haluan politik akan kesulitan membentuk kebijakan secara sersama-sama. Masing-masing partai tersebut terikat haluannya dan pertanggungjawaban kepada basis konstituennya masing-masing yang berharap kebijakan yang lahir mengakomodasi mereka. Robert Axelrod menyebutkan bahwa diasumsikan partai memiliki tujuan untuk memperjuangkan kebijakan tertentu, oleh karena itu dasar untuk menjalin koalisi adalah kedekatan ideologi dan kesamaan dalam preferensi kebijakan.³⁷ Dalam konsep ini, koalisi dianggap akan sukses dan stabil bukan karena jumlah semata. Menurutnya menggabungkan ideologi beragam dalam suatu koalisi akan membuat konflik kepentingan menjadi lebih tajam. Oleh karena itu, teori ini menekankan kesamaan ideologi dan rencana kebijakan dalam berkoalisi karena kesamaan ideologi dan perjuangan kebijakan dianggap akan membuat peserta koalisi lebih kompak.³⁸

Dalam pemilihan dengan sistem *plurality* yang terjadi dalam satu putaran jika digabungkan dengan pemilihan umum serentak, kelemahan-kelemahan di atas dimungkinkan tidak terjadi. Pemenang pemilihan akan dihasilkan di putaran pertama pemilihan yang dilaksanakan serentak dengan pemilihan legislatif. Fenomena menunda koalisi yang berakibat sulitnya terbentuk koalisi berbasis agenda, rapuhnya koalisi, dan fragmentasi kepartaian yang tinggi

³⁷ Lijphart, *Op. Cit.*, hlm. 50-51.

³⁸ *Ibid.*,

dapat diminimalisasi dengan dihasilkannya pemenang pemilihan di putaran pertama.

Beberapa negara di Amerika Latin cenderung mengambil jalan tengah di antara sistem satu putaran (*plurality*) dan sistem dua putaran (*majority*). Mereka memilih menerapkan sistem *majority* karena dianggap memiliki tingkat legitimasi yang lebih baik dibanding *plurality*, namun mereka menurunkan angka persyaratan pemenang pemilihan (*threshold*) menjadi dibawah 50% dengan harapan kemungkinan dihasilkannya presiden terpilih di putaran pertama lebih besar. Dengan besarnya kemungkinan dihasilkannya pemenang pemilihan di putaran pertama maka diharapkan efek buruk menunda koalisi dapat diminimalisasi, sementara presiden terpilih juga memilih tingkat legitimasi lebih baik dibandingkan yang dihasilkan sistem *plurality*.

Pemilihan presiden di Indonesia dilakukan dengan sistem dua putaran (*majority*) dengan angka mayoritas untuk memenangkan pemilihan adalah 50 %, bahkan ditambah dengan persyaratan sebaran yang merata di lebih setengah provinsi di Indonesia.³⁹ Kriteria pemenang pemilihan terbanyak (*majority*) dan merata yang terdapat dalam Pasal 6A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tentu merupakan cara yang memperkecil kemungkinan dihasilkannya presiden terpilih di putaran pertama. Menggabungkan pemilihan umum serentak dengan sistem tersebut tentu membuat kemungkinan terjadinya kelemahan-kelemahan sistem *majority* seperti disebut di atas lebih mungkin terjadi.

Apalagi koalisi dalam pemilihan presiden langsung di Indonesia nampak sekali terbentuk beberapa saat menjelang pemilihan presiden sehingga memperkuat anggapan bahwa kondisi koalisi yang terbentuk basisnya hanyalah saling akomodasi politik. Pertimbangan kesamaan

³⁹ Ketentuan ini terdapat dalam Pasal 6A ayat (3) dan (4) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: “(3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden”.

(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan, yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden”.

ideologi dan haluan politik tentang arah reformasi serta penataan bangsa ke depan menjadi bukan agenda penting karena kondisi tidak kondusif untuk membangun koalisi jenis ini. Padahal persoalan dinamika diantara peserta koalisi yang sulit dikendalikan dan soliditas yang lemah telah terlihat dominan dalam setiap koalisi yang pernah dibangun dalam sistem presidensial pasca berlakunya UUD NRI Tahun 1945. Persoalan dinamika tinggi, soliditas lemah dan intensitas perubahan koalisi yang tinggi di sistem presidensial seharusnya coba diatasi dengan bangunan koalisi yang memiliki basis ideologi dan kedekatan kebijakan. Jika karakter koalisi presidensial yang rentan perubahan dan tinggi dinamika ini tidak diminimalisasi dengan koalisi berbasis kebijakan (*policy based coalition*) maka sesungguhnya menanam benih konflik yang lebih banyak diantara para peserta koalisi.⁴⁰

Selain itu, skema koalisi pragmatis ini juga diperkirakan akan menurunkan kompetisi perjuangan kebijakan antar kekuatan politik di parlemen. Sulit ditemui dalam dinamika politik di parlemen persaingan atau perjuangan berbasis ideologis dan haluan politik dalam mempengaruhi, mengubah atau membentuk kebijakan.

Kegagalan Aturan Ambang Batas dalam Penyederhanaan Fragmentasi Kepartaian di Parlemen

Undang-undang pemilihan umum di Indonesia sudah sejak lama memuat perangkat untuk mengatasi fragmentasi tinggi kepartaian di parlemen yang disebutkan diatas sebagai “musuh” sistem presidensial. Para pembentuk undang-undang sejak awal reformasi telah memiliki kesadaran bahwa sistem multipartai Indonesia yang ekstrem dapat berakibat fragementasi tinggi di parlemen, terbentuknya kekuatan politik yang ingkongruen antara eksekutif dan legislatif serta pada gilirannya akan berpotensi terciptanya pemerintahan terbelah (*divided government*) yang merupakan jebakan instabilitas sistem presidensial.

⁴⁰ Lihat Fitra Arsil, “Koalisi Tanpa Agenda” dalam Badan Otonom Pers Suara Mahasiswa UI (2009), *Pemilu 2009: Menitipkan Harapan pada Kursi Rakyat*, Depok: Badan Otonom Pers Suara Mahasiswa UI.

Perangkat yang diciptakan oleh pembentuk undang-undang pemilu memang belum cukup bervariasi. Sepanjang pemilihan umum reformasi diberlakukan berbagai aturan seputar ambang batas. Aturan tersebut berupa syarat dalam pendirian partai politik, syarat partai politik mengikuti pemilihan umum, ambang batas perolehan suara/kursi untuk dapat mengikuti pemilihan berikutnya (*electoral threshold*), ambang batas perolehan suara partai politik untuk dapat duduk di parlemen (*parliamentary threshold*), ambang batas pembentukan fraksi (*fraction threshold*) dan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*).

Berbagai ambang batas yang diberlakukan selama berlangsungnya pemilu di Indonesia dapat dikatakan tidak cukup sukses menciptakan penyederhanaan aktor pengambilan putusan di Indonesia. Pemberlakuan ambang batas perolehan partai politik dalam pemilihan umum berikutnya (*electoral threshold*), misalnya, dapat dikatakan gagal dalam penerapannya. Ambang batas yang sudah mulai diberlakukan sejak pemilu pertama era reformasi mendorong agar partai politik melakukan penggabungan (*fusi*) secara *bottom up* tidak seperti yang dilakukan Orde Baru, ketika negara memutuskan fusi partai politik sehingga hanya terdapat dua partai politik dan golongan karya. Namun prakteknya partai-partai yang tidak memenuhi *electoral threshold* alih-alih bergabung dengan partai lain malahan hanya sedikit mengubah nama partainya untuk ikut kembali dalam pemilihan umum berikutnya.

Selanjutnya diberlakukan *parliamentary threshold* untuk merespon kegagalan pemberlakuan *electoral threshold* yang mensyaratkan ambang batas perolehan suara bagi partai politik untuk dapat duduk di parlemen. Aturan dalam *parliamentary threshold* nampak lebih memiliki kepastian hukum walaupun dalam prakteknya tetap tidak cukup sukses. *Parliamentary threshold* (disingkat PT) tercantum dalam Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 yang berbunyi, “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.”

Kebijakan *parliamentary threshold* ini kemudian diteruskan oleh UU Nomor 8 Tahun 2012 dengan menaikkan angka ambang batasnya. Dalam undang-undang ini partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 208 ini kemudian diuji oleh Mahkamah Konstitusi yang menghilangkan aturan *parliamentary threshold* untuk DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.⁴¹

Pemberlakuan *parliamentary threshold* pada Pemilu 2009 membuat partai politik yang duduk di parlemen lebih sedikit dibanding hasil Pemilu 2004 meskipun partai yang ikut Pemilu 2009 lebih banyak. Partai politik yang duduk di parlemen pada Pemilu 2004 hanya 9 partai politik dari 38 partai politik yang ikut pemilihan umum di tingkat nasional. Namun dalam Pemilu 2014, meskipun angka *parliamentary threshold* dinaikkan menjadi 3,5 % dan peserta pemilihan umum lebih sedikit lagi, partai politik yang duduk di parlemen bertambah menjadi 10 partai politik. Penambahan angka threshold di Pemilu 2014 tidak efektif memperkecil angka partai politik yang duduk di parlemen.

Sejak terbitnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi landasan hukum penyelenggaraan Pemilu Presiden 2004 syarat jumlah dukungan partai politik bagi pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mengikuti pemilihan presiden mulai diberlakukan. Dalam undang-undang tersebut ditentukan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden dapat mengikuti pemilihan umum presiden dan wakil presiden jika diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% jumlah kursi DPR atau 20% perolehan suara dalam pemilihan anggota DPR.⁴² Namun dalam ketentuan peralihan undang-undang tersebut

⁴¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No 52/PUU-X/2012

⁴² Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, UU Nomor 23, LN Nomor Tahun 2003. Ketentuan tersebut terdapat pada Pasal 5 ayat (4) yang berbunyi: "Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima

aturan tersebut dikecualikan khusus untuk pemilihan presiden tahun 2004 yaitu dengan hanya mensyaratkan pasangan calon presiden dan wakil presiden harus didukung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada Pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah kursi DPR atau 5% (lima persen) dari perolehan suara sah secara nasional hasil Pemilu anggota DPR tahun 2004.⁴³

Dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi landasan pelaksanaan Pemilihan Presiden 2009, ketentuan dalam UU No. 23 tahun 2003 diubah dengan mempertinggi syarat dukungan yang dibutuhkan presiden dan wakil presiden. Undang-undang tersebut mensyaratkan dukungan 20 % jumlah kursi atau 25 % jumlah suara sah nasional bagi partai pasangan presiden dan wakil presiden yang ingin mengikuti pemilihan. Sejak pemberlakuan ambang batas pencalonan presiden ini memang calon presiden yang tampil dalam pemilihan terdapat kecenderungan menurun, namun tidak dapat dipastikan apakah faktor yang potensial berpengaruh adalah ketentuan *presidential threshold*.

Hasil Upaya Penyederhanaan Melalui Peraturan Perundang-Undangan

Upaya Penyederhanaan	1999	2004	2009	2014
Partai Terdaftar	48	0	79	57
Partai Peserta Pemilu	8	4	38 (6 Lokal)	12 (2 Lokal)
<i>Electoral Threshold</i>			-	-
<i>Parliamentary Threshold</i>			9	10
Partai di DPR	1	6	9	10
Fraksi di DPR	0	0	9	10
Calon Presiden			3	2

belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.”

⁴³ Ketentuan tersebut terdapat dalam Pasal 101 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang berbunyi: “Khusus untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada Pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah kursi DPR atau 5% (lima persen) dari perolehan suara sah secara nasional hasil Pemilu anggota DPR tahun 2004 dapat mengusulkan Pasangan Calon.”

Secara keseluruhan, berbagai upaya penyederhanaan yang telah dilakukan melalui peraturan perundang-undangan ini nampak belum efektif. Fragmentasi masih terlihat cukup tinggi sebagai hasil dalam setiap pemilihan umum, sementara antusiasme pendirian partai politik baru dan mengikuti pemilihan umum juga masih tetap tinggi. Gagasan ambang batas nampak seperti jalan keluar simplistik dari pembentuk undang-undang. Publik dalam setiap kali pembahasan rancangan undang-undang pemilihan umum disuguhkan perdebatan angka-angka *threshold* yang kian hari kian membesar tanpa argumentasi yang cukup memadai dalam setiap pilihan besaran angka. Akibatnya solusi kreatif terkait sistem pemilu dan perangkat yang menyertainya relatif mendapat porsi yang sangat terbatas.

Membatasi Calon Presiden dalam Pemilihan Umum Serentak dengan Pemilihan Presiden Dua Putaran

Dibanding aturan ambang batas lain seperti dipaparkan di atas, *presidential threshold* dapat dikatakan aturan yang dapat terukur secara lebih pasti membatasi calon yang dapat tampil dalam pemilihan presiden. Sebagai contoh, aturan ambang batas 20% kursi atau 25% suara partai politik/gabungan partai politik telah diberlakukan sejak Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilihan Presiden Tahun 2009 dan 2014. Melalui aturan ini dapat diperkirakan secara lebih pasti kemungkinan calon presiden yang dapat tampil dalam setiap pemilihan presiden. Diperkirakan hanya mungkin terdapat maksimal 4 (empat) atau 5 (lima) calon presiden dalam setiap pemilihan presiden, malah dapat mendorong untuk terciptanya calon lebih sedikit lagi. kekuasaan besar presiden di bidang legislatif dan perkiraan kemungkinan besar seorang calon presiden memenangkan pemilihan presiden dapat mendorong partai-partai politik untuk berkoalisi pada kesempatan pertama. Jika terdapat arus besar untuk mendukung salah satu atau salah dua calon presiden maka partai-partai politik cenderung tidak akan memunculkan calon baru yang memiliki elektabilitas sangat jauh dibanding arus besar tersebut. Freudenreich menjelaskan bahwa partai-partai politik takut kehilangan kesempatan untuk mendapatkan jabatan publik dan akses

anggaran (*pork barrel*) yang biasanya menjadi motif dari keinginan partai untuk berkoalisi. Oleh karena itu, partai-partai akan mengambil kesempatan pertama untuk melakukan koalisi lebih awal yaitu koalisi sebelum pemilu (*pre-electoral coalition*). *Pre-electoral coalition* dianggap waktu yang tepat bagi partai-partai politik karena jika pemenang pemilihan sudah diketahui maka presiden terpilih dan memiliki kekuasaan legislatif yang besar dianggap dapat kehilangan insentif untuk berkoalisi.⁴⁴

Dengan demikian dapat dikatakan aturan *presidential threshold* secara lebih pasti mendukung terciptanya suatu pemilihan presiden dengan calon yang terbatas. Asumsi ini jika dikaitkan dengan permasalahan yang dihadapi oleh pemilihan umum serentak nampak merupakan formula yang dibutuhkan. Dalam analisis mengenai pemilihan umum serentak di atas disebutkan bahwa potensi permasalahan penggabungan pemilihan umum serentak dengan sistem pemilihan presiden dua putaran berpusat kepada kemungkinan banyaknya calon presiden yang akan ikut serta dalam pemilihan. Pemilu serentak yang dilakukan dalam dua putaran merangsang partai politik masuk ke pemilihan dengan memiliki calon presidennya sendiri-sendiri agar mendapat keuntungan *coattail effect* sehingga memperbesar kemungkinan untuk mendapat kursi parlemen lebih banyak. Partai-partai politik tidak merasa perlu untuk mendeklarasikan koalisi jauh-jauh hari karena berpandangan bahwa pemenang pemilihan presiden tidak akan terjadi di putaran pertama pemilihan. Banyaknya calon presiden akan berkontribusi kepada tingginya fragmentasi parlemen dan terbentuknya koalisi yang rapuh akibat dibangun oleh *size* tiap partai bukan oleh agenda bersama (*policy blind coalition*).

Oleh karena itu, agar kebaikan-kebaikan dalam pemilihan serentak dapat diperoleh pada penerapan sistem ini maka perlu dilakukan mekanisme yang dapat membatasi tampilnya banyak calon presiden. Pemberlakuan *presidential threshold* dalam Pemilihan Umum 2019 dapat dipahami dalam konteks ini. Menggabungkan

⁴⁴ Lihat Johannes Freudenreich, "Presidentialism and Multipartyism: The Strange Combination". http://www.districtmagnitudo.ics.ul.pt/papers/freudenreich-presidentialism_multipartyism.pdf (diakses 6 Mei 2013).

ambang batas pencalonan presiden dengan pemilihan serentak dan pemilihan presiden dua putaran menemui formulasi yang menjanjikan untuk mendukung stabilitas sistem presidensial Indonesia.

Analisis yang dikembangkan harus didasari kepada kebutuhan akan parlemen yang tidak terfragmentasi tinggi, kongruensi kekuatan politik eksekutif dan legislatif serta terbentuknya koalisi yang kohesif, tidak rapuh dan terbentuk berbasiskan agenda. Semua faktor-faktor tersebut adalah pendukung stabilitas sistem presidensial.

Penutup

Sistem multipartai merupakan keniscayaan dalam perjalanan demokrasi di Indonesia. Hasil-hasil pemilihan umum memperlihatkan bahwa multipartai di Indonesia telah menghasilkan parlemen yang terfragmentasi tinggi, komposisi dukungan eksekutif yang lemah di parlemen (*minority president*) dan bentukan koalisi yang rentan perubahan. Situasi ini sejajar dengan skenario instabilitas sistem presidensial yang membuat pemerintahan terjebak dalam situasi *divided government*. Situasi ini disadari oleh para pembentuk kebijakan di Indonesia. Berbagai upaya penyerderhanaan sistem multipartai pun dilakukan. Upaya-upaya penyederhanaan yang pernah diberlakukan lebih banyak berupa berbagai persyaratan ambang batas yang belum banyak menemui hasil memuaskan.

Kebijakan pelaksanaan pemilu serentak dapat dikatakan sebagai bentuk upaya agar terhindar dari skenario instabilitas sistem presidensial di Indonesia. Hasil pemilu serentak diharapkan menghasilkan ukuran komposisi parlemen yang sejajar dengan komposisi politik di eksekutif. Pemerintah mendapat dukungan mayoritas di parlemen sehingga dapat lebih efektif menjalankan pemerintahan.

Namun kebijakan pemilihan umum serentak memiliki dukungan sistem ketatanegaraan yang kondusif agar tujuannya tercapai. Pelaksanaan pemilu serentak digabungkan dengan sistem pemilihan presiden dua putaran (*majority run off*) menyimpan masalah yang dapat menjadi ancaman gagalnya pencapaian tujuan pemilu serentak. Pemilu serentak dengan pilpres dua putaran akan membuat partai-partai politik masuk ke pemilihan umum dengan

memiliki calon presidennya masing-masing karena menganggap pemenang pemilihan presiden tidak akan didapat di putaran pertama. Putaran pertama digunakan oleh partai-partai untuk mendapatkan *coattail effect* yang diharapkan memperbesar peluang partai politik untuk dapat mendudukkan sebanyak mungkin wakilnya di parlemen. Jika hal itu yang terjadi kemungkinannya adalah terbentuk parlemen yang terfragmentasi tinggi, tidak ada kekuatan mayoritas dan memperbesar potensi terjadinya *minority president*.

Ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) merupakan jalan yang efektif dapat terukur untuk mengatasi masalah tersebut. Melalui *presidential threshold* dipastikan calon presiden akan terbatas jumlahnya. Dalam kondisi calon presiden terbatas diharapkan kebaikan-kebaikan pemilu serentak dapat dinikmati.

Daftar Pustaka

Buku, Jurnal, Makalah, dan Dokumen

- Arsil, Fitra (2009), “Koalisi Tanpa Agenda” dalam Badan Otonom Pers Suara Mahasiswa UI, *Pemilu 2009: Menitipkan Harapan pada Kursi Rakyat*, Depok: Badan Otonom Pers Suara Mahasiswa UI.
- Arsil, Fitra (2014), “Pemilu Serentak Tetap Punya Masalah” Disampaikan dalam Diskusi Terbuka “Pemilihan Umum Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi” yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan Djokosoetono Research Centre FHUI pada tanggal 17 Februari di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Arsil, Fitra (2014), “Pemilu Serentak Tetap Punya Masalah” Disampaikan dalam Diskusi Terbuka “Pemilihan Umum Serentak Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi” yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI dan Djokosoetono Research Centre FHUI pada tanggal 17 Februari di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Arsil, Fitra (2017), “Membandingkan Penggunaan “Perppu” di Sistem Presidensial”, Makalah dipresentasikan dalam Rapat Dengar

Pendapat Umum Komisi II DPR RI 18 Oktober di Ruang Rapat Komisi II DPR RI (KK III) Gedung Nusantara DPR Senayan Jakarta.

Asshidiqie, Jimly (2005), *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Konstitusi Press.

Carey, John M., Octávio Amorim Neto, dan Matthew Soberg Shugart (1997), "Appendix: Outline of the Constitutional Powers in Latin America." dalam Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart, (Ed.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Jones, Mark P. (1995), *Electoral Laws and The Survival of Presidential Democracies*, (Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Kahin, George McTurnan (1969), *Nationalism and Revolution in Indonesia* (seventh printing), Ithaca and London: Cornell University Press.

Lora, Eduardo (Ed) (tanpa tahun: 67), *The State of State Reform in Latin America*, New York: The Inter-American Development Bank.

Mahendra, Yusril Ihza (1996), *Dinamika Tatanegara Indonesia: Kompilasi Aktual Masalah Konstitusi, Dewan Perwakilan dan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Gema Insani Press.

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

McClintock, Cynthia (2007), "Plurality versus Runoff Rules for the Election of the President in Latin America: Implications for Democracy. Paper prepared for presentation at the meeting of the American Political Science Association, Chicago, III, August 30- September 2.

Morlino, Leonardo (2001), "The Three Phases of Italian Parties" dalam Larry Diamond and Richard Gunther (Ed), "Political Parties and Democracy", *A Journal of Democracy Book*,

Baltimore: The Johns Hopkins University Press and the National Endowment for Democracy.

- Negretto, Gabriel L. (2006), "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America" dalam *Latin American Politics and Society*; Fall; Volume 48, Number 3.
- Payne, J. Mark dan Andrés Allamand Zavala (2007), "*The Effects of Presidential Election Systems on Democratic Governability*" dalam Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., and Mercedes Mateo Díaz (Ed.), "*Trends in Democratic Reform in Latin America*" dalam J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., and Mercedes Mateo Díaz (Ed), *Politics and Reform in Latin America*, Washington: Inter-American Development Bank.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., and Mercedes Mateo Díaz (2007), "*Trends in Democratic Reform in Latin America*" dalam J. Mark Payne, Daniel Zovatto G., and Mercedes Mateo Díaz (Ed), *Politics and Reform in Latin America*, Washington: Inter-American Development Bank.
- Poerwantana, P.K. (1994), *Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 138, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4341.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Partai Politik*. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4801.
- Republik Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*. Undang Nomor 10 Tahun 2008, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4836

Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, UU Nomor 23, LN Nomor Tahun 2003.

Safa'at, Muchamad Ali (2011), *Pembubaran Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, Jakarta: Rajawali Press.

Scott Mainwaring (1993:198-228), "*Presidentialism, Multiparties and Democracy: The Dificult Combination*" dalam *Jurnal Comparative Political Studies*, No. 26.(2), July.

Subekti, Valina Singka (2008), *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Raja Grafindo Perkasa.

Internet

http://kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=42

http://www.districtmagnitude.ics.ul.pt/papers/freudenreich-presidentialism_multipartism.pdf