

## EVALUASI PEMILU SERENTAK 2019 DAN SISTEM PRESIDENSIAL

Efriza

Sekolah Tinggi Ilmu Pemerintahan Abdi Negara (STIP-AN), Jakarta Selatan  
email: [efriza\\_riza@yahoo.com](mailto:efriza_riza@yahoo.com)

Paper Accepted: 23 Maret 2019  
Paper Reviewed: 24-30 Maret 2019  
Paper Edited: 01-15 April 2019  
Paper Approved: 25 April 2019

### ABSTRACT

This paper tries to explain the incompatibility of multiparty systems with presidential systems. The effectiveness of government policies with multiparty systems certainly complicates the assessment of political parties in the policy-making process. Overcoming the need for political support, the implementation of the 2019 Concurrent Election was approved as a solution, in which the simultaneous timing of presidential and legislative elections supported a positive relationship with the amount of presidential political support in the legislature. But in fact, the changes in the electoral system arrangement resulted in significant coattail effect, as well as the subsequent management of the government was still built based on a pragmatic functioning coalition.

*Keywords: Presidential System, Multiparty System, Coalition, Presidential Election, and Concurrent Election*

### PENDAHULUAN

Pasca runtuhnya Pemerintahan Orde Baru, pada penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) pertama di era Reformasi tahun 1999, praktik sistem pemerintahan presidensial Indonesia beralih dari sistem kepartaian dominan (*dominant party*) menjadi sistem kepartaian majemuk (*multiparty*). Bersamaan dengan Perubahan UUD 1945, pilihan sistem multipartai itu diikuti dengan purifikasi sistem pemerintahan presidensial. Berdasarkan ketentuan Pasal 6A UUD 1945, salah satu upaya purifikasi tersebut pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung, (Saldi Isra, 2010: 1).

Meski purifikasi sistem presidensial telah dilakukan, namun realitas bahwa bandul kekuasaan mengalami pergeseran dari awalnya “sarat Presiden” menjadi “sarat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)” menyebabkan bahwa purifikasi presidensial itu dianggap tidak mampu menghilangkan karakter sistem parlementer dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Ditambah dengan realitas bahwa penyelenggaraan pemerintahan ini menggunakan konsep perpaduan antara sistem multipartai dengan sistem presidensial,

padahal pilihan itu dianggap berbahaya terhadap stabilitas politik dan pemerintahan. Menghadapi realitas tersebut menyebabkan pola pikir bagi pemegang jabatan presiden bahwa diperlukan koalisi “gemuk” demi stabilitas politik di parlemen. Sebab, partai yang tidak bergabung bisa membentuk poros oposisi di parlemen.

Pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi) awal terpilih berencana untuk membentuk koalisi yang ramping, koalisi tanpa syarat, namun ternyata malah terjebak terhadap realitas dibutuhkannya banyak partai sebagai pendukung pemerintahannya. Persepsi ini terus melekat hingga kini, meski penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) Serentak 2019 dilakukan agar dapat menghilangkan hal-hal negatif yang membuat inkonsistensi dalam penerapan sistem presidensial, misalnya, sebelum pemilu serentak, bahwa Pemilu Legislatif mendahului Pemilihan Umum Presiden (Pilpres). Konsekuensi penyelenggaraan pemilu itu menyebabkan Koalisi dalam mendukung Pasangan Calon Presiden (Capres) dapat dibangun setelah adanya hasil dari Pemilu Legislatif. Pengaturan

ini merefleksikan praktik presidensial bernuansa parlementer, (Syamsuddin Haris, 2014: 5).

### RUMUSAN MASALAH

Ketika antusias menyelenggarakan Pemilu Serentak 2019 mulai menguat, di saat bersamaan masih diterapkannya *Presidential Threshold* sebagai batasan untuk membangun koalisi, dan di samping itu, bahwa faktanya pelembagaan partai politik masih belum menguat, sehingga yang terjadi adalah lagi-lagi koalisi yang dibangun sebelum Pilpres kembali bergeser ketika proses pemilu selesai, sikap pragmatis partai berpadu dengan pola pikir para pemegang jabatan Presiden bahwa koalisi “gemuk” penting untuk stabilitas politik di parlemen. Sehingga dari berbagai argumentasi yang disusun ini, mengarahkan kepada pertanyaan bahwa,

1. Bagaimana hubungan antara pemilu serentak dan sistem presidensial?
2. Bagaimana evaluasi atas pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 lalu?

Dari berbagai pertanyaan ini diharapkan akan terjadi evaluasi terhadap sistem pemilu serentak 2019 dengan disertai pemahaman mengenai kombinasi sistem multipartai dan sistem presidensial di Indonesia.

### METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Dalam upaya menjelaskan permasalahan dalam penulisan pada penelitian ini, menggunakan teknik pengumpulan data berupa studi literatur dan wawancara yang mendalam. Studi literatur yakni pengumpulan data dilakukan dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, surat kabar, majalah, dan laporan-laporan yang ada hubungannya dengan masalah dalam kajian ini. Sedangkan wawancara dilakukan kepada peneliti atau akademisi yang memahami terhadap pembahasan mengenai sistem pemerintahan, parlemen, pemilu dan sistem kepartaian utamanya di Indonesia. Data hasil wawancara mendalam dan data hasil penelusuran pustaka memunyai posisi yang sama pentingnya sebagai sumber data dalam penelitian ini.

Oleh karena itu, data yang dikumpulkan melalui kedua teknik pengumpulan data tersebut masing-masing saling mengontrol dan mengonfirmasi atas data yang lain. Sehingga dihasilkan suatu hasil analisis dalam menjelaskan permasalahan dari penelitian ini.

Serta dalam membahas fokus penelitian dan permasalahan di atas, penulisan penelitian

ini mengaplikasikan rumusan dari Scott Mainwaring, Juan Linz, dan David Altman mengenai kominasi sistem presidensial dan multipartai serta koalisi dalam sistem presidensial.

Penelitian ini juga menggunakan konsep dari Otto Kirchheimer mengenai *Catch All Party*, yang merupakan trend partai politik di era modern. Konsep-konsep ini digunakan untuk menjelaskan mengenai hubungan antara koalisi, sistem presidensial, dan dinamika pasca reformasi utamanya dalam Pemilu Serentak 2019.

### PEMBAHASAN

#### Sistem Presidensial dan Orientasi Partai Politik

Sistem Presidensial telah menjadi isu yang sangat menarik karena anggota lembaga legislatif dan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat (pemilih). Jika mayoritas anggota legislatif menentukan pilihan politik yang berbeda dengan presiden, maka acapkali sistem pemerintahan presidensial terjebak dalam pemerintahan yang terbelah (*divided governmental*) antara legislatif dan eksekutif. Dukungan legislatif semakin sulit didapat jika pemerintahan presidensial di bangun dalam sistem multipartai, (Saldi Isra, 2010: 3).

Telah disinggung di atas bahwa Orde Reformasi kembali menerapkan sistem multipartai yang dikombinasikan dengan sistem presidensial. Perpaduan demokrasi presidensial dengan sistem multipartai dianggap akan bermasalah. Scott Mainwaring dan Juan Linz mengatakan bahwa problem sistem presidensial terjadi manakala dikombinasikan dengan sistem multipartai, (Arend Lipjhart (Ed), 1995). Berkaitan dengan ini, menurut Saldi Isra, bahwa sistem multipartai dan sistem pemerintahan presidensial adalah kombinasi yang sulit untuk sebuah pemerintahan yang demokratis. Kesulitan itu terletak bukan saja pada masalah tidak mudahnya mencapai konsensus antara dua lembaga, antara presiden dan lembaga legislatif, tetapi juga kekuatan-kekuatan (partai-partai politik) di lembaga legislatif sendiri, (Saldi Isra, 2010: 5).

Kita tidak bisa menganggap remeh, tak bisa dimungkiri bahwa sistem multipartai akan mempersulit konsolidasi antar-partai politik dalam fungsi legislasi. Sedangkan, Presiden tetap memerlukan dukungan lembaga legislatif. Tanpa dukungan legislatif, maka Presiden akan menghadapi situasi sulit yang mengancam stabilitas pemerintah. Biasanya, situasi seperti itu akan menimbulkan konflik antara Presiden dan lembaga Legislatif.

Merujuk hasil studi Mainwaring, bahwa dalam sistem multipartai, jarang sekali presiden terpilih dari partai mayoritas, dengan terpilihnya *minority president*, untuk mencapai mayoritas di parlemen maka presiden akan berupaya untuk memperkuat posisinya dengan cara melakukan koalisi, namun membangun koalisi yang stabil jauh lebih sulit dalam demokrasi multipartai presidensial. Sebab, koalisi tidak bersifat mengikat sehingga keinginan bagi partai politik untuk membubarkan koalisi lebih kuat dalam sistem presidensial. Seperti dijelaskan oleh Mainwaring, dalam tulisannya "*Presidentialism, Multiparty System, and Democracy: The Difficult Combination*," sebagai berikut: "... In Presidential systems the president (not the parties) has the responsibility of putting together a cabinet. The president may make prior deals with the parties that support him or her, but these deals are not as binding as they are in parliamentary system. Second, in presidential system, the commitment of individual legislators to support an agreement negotiated by the party leadership is often less secure. Finally, incentives for parties to break a coalitions are stronger in presidential system, than in many parliamentary system," (Scott Mainwaring, 1993). Malah irosnisnya, jika kita mengamati bahwa dalam konteks pemerintahan di era Presiden Jokowi, presiden minoritas bukan saja karena dukungan yang rendah di legislatif, tetapi juga dari internal partai dan koalisi partai pendukungnya. Alasannya jelas, karena Jokowi dianggap hanya sebagai "petugas partai" dan bukanlah seorang ketua umum partai seperti presiden-presiden sebelumnya, realitas ini ditenggarai bahwa Jokowi tidak dapat dengan mudah memperoleh dukungan dari kawan-kawannya di internal partainya sendiri yakni Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P).

Di samping itu dengan mengaplikasikan rumusan David Altman dalam tulisannya "*The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999*," dengan tegas menganjurkan bahwa setelah mempelajari bangunan koalisi dalam sistem presidensial dikemukakan dua alasan yang tegas menyatakan bahwa koalisi tidak dibutuhkan, uraiannya sebagai berikut: "*The first has already been pointed out: under presidential systems governments do not require parliamentary confidence, which means that coalitions are not institutionally necessary. The second reason appears to be the widespread belief that presidentialism is not conducive to political cooperation*, (David Altman, 2000)." Merujuk

terhadap kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai, hasil penelitian peneliti dari Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), menjelaskan ketidakefektifan pemerintahan presidensial terjadi karena: pertama, tingginya jumlah partai politik yang tidak efektif; kedua, pemilihan eksekutif dan legislatif yang tidak bersamaan; ketiga, sistem pemilu yang bersifat proporsional ketimbang mayoritarian (distrik); dan keempat, akan semakin kompleks apabila lembaga presiden yang semestinya merupakan eksekutif tunggal justru presiden dan wakil presiden berasal dari dua partai yang berbeda (kohabitasi), (Syamsuddin Haris, 2014; dan Lili Romli, 2011).

Sulitnya membangun koalisi juga disebabkan tidak memungkinkan partai politik memilih salah satu di antara kedua pilihan peran yakni tetap mendukung pemerintahan atau mengkritisi pemerintahan. Partai politik diharuskan untuk terus menerus beralih dari peran kritis ke perannya sebagai pendukung keamanan, pergeseran yang sulit dijalankan tetapi sulit pula dihindari, inilah perkembangan kepartaian modern yakni *Catch All Party*, seperti diilustrasikan oleh Otto Kirchheimer, sejak memasuki era tahun 1960-an, (Ichlasul Amal, 1996: 49-50). Yang dimaksudkan dengan *catch all party* ('partai tangkap semua'), bahwa partai-partai politik secara drastis mengurangi muatan ideologis mereka dalam rangka untuk meraih sebanyak mungkin jumlah pemilih dan kemenangan dalam pemilu, (Andrew Heywood, 2014: 393). Jika melihat kecenderungan ini pada partai *catch all*, maka spektrum legitimasi partai politik ini adalah pada pertimbangan rasional partai. Pusat-pusat kekuasaan dan kewenangan yang tersebar menjadikan pertimbangan rasional sebagai landasan penentuan keputusan-keputusan politik, dengan kata lain partai politik ini menempatkan pragmatisme di depan prinsip.

### **Refleksi dari Pemerintahan Joko Widodo**

Kombinasi sistem multipartai dengan presidensial menyebabkan koalisi menjadi barang wajib dalam sistem presidensial, sebab sistem kepartaian di Indonesia adalah sistem multipartai moderat tetapi sayangnya tidak ada satu pun partai yang dominan, (Kacung Marijan, 2010: 80). Sementara itu, bahwa dukungan partai-partai politik yang mayoritas di pemerintahan dan parlemen adalah keniscayaan bagi sistem presidensial yang efektif.

Era reformasi ini tentu berbeda dengan pemerintahan di era Orde Baru, pemerintahan di masa itu tidak memunyai masalah *political support*, sebab Golkar selalu menjadi partai

pendukung pemerintah yang memunyai kursi mayoritas mutlak di parlemen. Sehingga, Presiden Soeharto tidak perlu dipusingkan dengan keniscayaan perlunya koalisi di pemerintahannya. Jalannya pemerintahan dan kontrol parlemen berada di bawah kendali penuh Presiden –apalagi UUD 1945 kala itu juga *executive heavy constitution*. Konsekuensinya, kontrol kepada Presiden menjadi lemah. Berbeda, pada era demokratis sekarang, di satu sisi kewenangan Presiden sangat dibatasi, di sisi lain kewenangan kontrol DPR menjadi jauh lebih kuat. Di tambah lagi, Presiden tidak didukung oleh satu partai politik yang mayoritas mutlak sebagaimana era Orde Baru, bahkan mayoritas sederhana saja tidak terjadi, fakta sejarah tak bisa dimungkiri bahwa sejak masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, Megawati Soekarnoputri, dua periode era SBY, dan di era pemerintahan Joko Widodo selalu menghadirkan *minority government*.

Persoalan semakin kompleks dan turut mewarnai hubungan eksekutif dan legislatif pada khususnya dan pemerintahan pada umumnya selepas pemilihan presiden. Ini ditunjukkan dari peraturan-peraturan yang dipilih dan diterapkan, sebelum munculnya keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang Pemilu Serentak 2019. Misalnya, mekanisme Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) yang mendahului Pemilihan Umum Presiden (Pilpres) secara mendasar membuka peluang hadirnya sebetuk koalisi yang tidak berkarakter atau koalisi pragmatis. Kenyataannya, koalisi yang terbangun tidak dilandasi oleh sintesa ideologi atau kesamaan visi yang solid, melainkan lebih didasari oleh pemenuhan kuota pencalonan berdasarkan jumlah suara dan kursi, (Syamsuddin Haris, 2014).

Kondisi di atas juga ditopang oleh model pemilihan presiden dua putaran. Model mayoritas mutlak ini di satu sisi memang akan menyebabkan seorang presiden memiliki legitimasi yang kokoh dihadapan rakyat. Di sisi lain, dengan nuansa politik tak berkarakter di Indonesia, adanya pemilu presiden putaran kedua justru memberi peluang yang besar bagi partai-partai untuk alih suara demi sekadar mendapatkan posisi yang lebih baik, tanpa mengindahkan komitmen yang telah dibangun sebelumnya. Jika dikaitkan antara Pemilihan Presiden dua putaran dengan model koalisi, maka terjadi tiga tahap koalisi yang dibangun yakni, koalisi tahap pertama diperlukan untuk memenuhi minimal dukungan pencalonan presiden dan wakil presiden, jika terjadi pemilu putaran kedua maka koalisi akan diperbaharui

guna menghadapi putaran kedua tersebut, terakhir koalisi dilakukan guna memperbesar dukungan di DPR, (Wawancara Firman Noor, 2015).

Pada Pilpres 2014 lalu, polarisasi koalisi yang terjadi sesuai preferensi dukungan calon presiden (capres) dan calon wakil presiden (cawapres), yang hanya dua pasangan calon saja, yang mana Koalisi Indonesia Hebat (KIH) sebagai pendukung pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla (Jokowi-JK) sesuai dukungan partai politik di DPR diusung oleh PDI Perjuangan, Partai Nasional Demokrat (Nasdem), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) dengan total jumlah dukungan anggota parlemen sebanyak 207 anggota atau total suara di parlemen sebesar 36,96 persen. Sedangkan, Koalisi Merah Putih (KMP) pendukung pasangan Prabowo-Hatta Rajasa yang didukung partai politik di DPR pengusungnya adalah partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), partai Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Partai Demokrat (klaimnya netral) menguasai jumlah dukungan anggota parlemen sebanyak 353 anggota atau total suara di parlemen sebesar 63,03 persen.

Menghadapi pusaran konflik KIH dan KMP dalam parlemen, ternyata Koalisi Pendukung Jokowi mengalami kekalahan demi kekalahan dengan skor telak yaitu 6-0, seperti: Penetapan Undang-Undang MD3, Penetapan Tata Tertib DPR, Pemilihan Pimpinan DPR, Pemilihan Pimpinan Komisi dan Alat Kelengkapan DPR, Penetapan Undang-Undang Pilkada (lewat DPRD), dan Pemilihan Pimpinan MPR. Menyadari bahwa tidak mudah menjalankan politik pemerintahan dengan hanya sedikit kekuatan di parlemen, konsekuensinya Jokowi akhirnya mengabaikan koalisi tanpa syarat yang digembar-gemborkannya saat Pilpres 2014 lalu, ini dibuktikan dengan pemanfaatan konflik dari kepengurusan PPP atas perbedaan manuver dukungan di Pilpres 2014. KIH yang dari awal telah bermanuver untuk membangun kekuatan baru di parlemen melalui memperluas dukungan partai koalisinya dengan bergabungnya PPP versi Romahurmuziy, respons pun dilakukan dengan menyediakan kursi dari paket calon pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), bahkan juga kepercayaan untuk menduduki kursi kementerian agama. Meski paket pimpinan MPR versi KIH kalah, tetapi kompensasi berupa kursi kementerian agama tetap diberikan untuk PPP.

Upaya memperluas koalisi dianggap sebagai cara untuk efektifnya jalannya pemerintahan, karena Presiden lebih membutuhkan *political support* ketimbang *electoral support*. Sehingga untuk menjawab tantangan kedua tentang minimnya dukungan politik, tidak ada jalan lain, Presiden mesti melakukan koalisi dan memperluas koalisi, politik transaksional tak bisa dihindari, seperti setahun pemerintahannya Presiden Jokowi sibuk melakukan konsolidasi politik.

Konsekuensi dari berbagai keputusan Presiden Jokowi terkait dengan koalisi bahwa, lagi-lagi prinsip koalisi tanpa syarat tidak mungkin lagi dapat diteruskan setelah dirangkulnya beberapa partai di KMP menjadi koalisi pendukung pemerintahan seperti PAN dan Partai Golkar. Tentu konsekuensinya, pihak koalisi pendukung Jokowi-JK perlu berbagi sumber daya, sebab, *there is no such thing as free lunch*, untuk mengakomodasinya Jokowi membagi kursi dalam *reshuffle* kabinet jilid II untuk mengakomodir bergabungnya PAN dan Partai Golkar sebagai pendukung pemerintahan sehingga masing-masing partai memperoleh 1 kursi kementerian. Dengan masuknya PAN dan Partai Golkar sebagai pendukung pemerintah, maka otomatis KIH dan KMP bubar, malah yang terjadi adalah Partai-partai Pendukung Pemerintahan (P4), (Warta Kota, 2015: 2).

Ironisnya, keyakinan itu terus dipelihara, bahkan Jokowi kembali gagal menunjukkan sikap memegang komitmennya bahwa menterinya tidak boleh merangkap jabatan sebagai pemimpin partai politik, dan membentuk pemerintahan profesional bukan bagi-bagi kursi. Kekhawatiran pemerintahan kembali mengalami “gunjangan” serta persiapan di tahun politik menjelang Pilpres 2019, menjelaskan realitas bahwa Jokowi menunjukkan kelonggaran (dalam *reshuffle* keempat) setelah memperbolehkan dua menteri dari Partai Golkar untuk merangkap jabatan di partai politik, yakni Menteri Perindustrian Airlangga Hartarto merangkap sebagai Ketua Umum Partai Golkar dan Menteri Sosial Idrus Marham sebagai Sekretaris Jenderal Partai Golkar. Pilihan sikap Jokowi ini sejalan dengan kesepakatan Partai Golkar yang menyatakan mendukung Jokowi untuk kembali maju sebagai calon presiden (capres) dalam Pilpres 2019 mendatang.

Namun, di sisi lain, Presiden Jokowi tidak menepak PAN dari kabinet kerja, meski PAN sering tak sejalan dengan program Presiden Jokowi, seperti menolak pemberlakuan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) dan menolak penetapan Peraturan

Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) tentang Organisasi Kemasyarakatan menjadi undang-undang, (Koran Tempo, 2017: 7). Meski pada akhirnya, Asman Abnur menteri dari PAN memilih mundur sebagai Menteri Pemberdayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB) atas inisiatif sendiri, bukan instruksi partainya, padahal PAN sudah memilih mendukung koalisi Prabowo Subianto-Sandiaga Uno dalam Pemilu Serentak 2019, (<http://news.detik.com/berita/4166478/serba-sulit-akhirnya-menteri-pan-mundur>).

Pergeseran peta koalisi mulai dari Pilpres, pembentukan kabinet hingga koalisi di DPR, menunjukkan pergeseran sikap partai seiring dengan dinamika isu dan kesempatan politik yang tersedia. Kecenderungan itu menunjukkan bahwa partai-partai politik cenderung bersifat pragmatis, sekaligus menunjukkan kelemahan partai-partai politik secara institusi (problem kelembagaan partai politik). Pilihan pragmatisme politik ini terkait pula antara lain, dalam upaya partai politik mendanai kelangsungan hidupnya, dengan kata lain, tidak ada kemandirian partai. Di samping juga suatu kebutuhan pencitraan partai, yaitu sikap partai politik digerakkan oleh dorongan elektoral dalam pasar politik, sehingga akhirnya bergabung sebagai partai-partai pendukung pemerintah. Implikasi lainnya dari koalisi yang bersifat pragmatis seperti ini, adalah tidak munculnya kompetisi antarpolitical di parlemen, sehingga tidak tampak perjuangan ideologis partai politik dalam memengaruhi, mengubah, ataupun membentuk kebijakan. Inilah situasi terjadi hingga pemerintahan Jokowi sekarang ini, wajar jika dianggap partai politik kita mengambil bahasa Eep Saefulloh adalah sedang mengalami gejala “partai mengambang” (*floating party*), perwujudan partai politik tumbuh dengan kaki lemah di masyarakat, (Eep Saefulloh Fatah, 2006). Jika demikian, ternyata ayunan dari sistem presidensial dengan kombinasi sistem multipartai yang terjadi di era kepemimpinan pemerintahan Presiden Jokowi, untuk menghindari terjadinya *deadlock* malah terjadinya pengupayaan memperluas koalisi pendukung kekuasaan, yang juga tak bisa dilepaskan dari lemahnya orientasi partai-partai politik di Indonesia, (Wawancara Firman Noor, 2015).

#### **Catatan: Sebelum dan Sesudah Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019**

Skema penyelenggaraan pemilu yang didahului Pemilu Legislatif sebelum Pilpres

tidak sesuai dengan sistem presidensial. Skema ini dianggap anomali, karena dalam sistem presidensial bahwa lembaga parlemen dan kepresidenan adalah dua institusi yang terpisah yang memiliki legitimasi politik yang berbeda serta tidak saling tergantung satu sama lain, di samping itu pengaturan ini turut pula berdampak pada mekanisme Pilpres yang terpenjara oleh hasil Pemilu Legislatif melalui ketentuan ambang batas perolehan suara atau kursi dalam pencalonan presiden. Seperti diketahui, untuk mengajukan pasangan calon presiden/calon wakil presiden, partai politik dan gabungan partai politik harus memperoleh minimal 25 persen suara secara nasional atau 20 persen kursi DPR, (Syamsuddin Haris, 2013).

Pemilu Legislatif dan Pilpres ini belum dirancang dalam konteks efektifitas sistem demokrasi presidensial. Pemilu Legislatif dan Pilpres diselenggarakan tanpa dikaitkan dengan kebutuhan akan optimalisasi kinerja presidensial. Tujuan pemerintahan yang dapat memerintah secara efektif (*governability*), cenderung terabaikan dalam skema pemilu nasional tersebut. Namun ketika terjadi perubahan dalam dinamika ketatanegaraan kita, melalui keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memberikan putusan bahwa Pemilu Legislatif dan Pilpres digelar secara bersamaan, ketentuan ini tertuang dalam Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013. Setelah keluarnya keputusan MK tersebut, memberikan harapan baru, bahwa pemilu serentak atau lazim juga disebut sebagai pemilu konkruen (*concurrent elections*) adalah pemilu yang diselenggarakan untuk memilih beberapa lembaga demokrasi sekaligus pada satu waktu secara bersamaan, akan menjawab kebutuhan peningkatan efektivitas presidensial, hal mana pilpres yang *concurrent* dengan pemilu legislatif akan menimbulkan *coattail effect* ('efek ekor jas') maksudnya adalah partai-partai yang dipilih dalam Pilpres itu cenderung dipilih dalam Pemilu Legislatif apabila diserentakkan. Ada kemungkinan pemenang pemilu legislatif adalah partai politik yang memenangkan presiden. Dengan demikian, *gap* antara kekuatan eksekutif dan legislatif itu bisa diminimalisir, artinya diharapkan pemilu serentak berpotensi memperbesar dukungan politik DPR terhadap Presiden terpilih, (<http://www.rumahpemilu.org/in/read/11189/Syamsuddin-Haris-Pemilu-Nasional-dan-Lokal-Menjanjikan-Pemerintahan-Efektif>).

Pemilu serentak juga diharapkan akan membangun korelasi preferensi pilihan rakyat antara partai politik dan calon presiden yang diusungnya. Sebab, dengan pemilu serentak,

akan terbangun hubungan relasi antara komitmen partai politik, calon anggota legislatif dan calon presiden. Visi, misi dan program dari capres, partai politik dan calon anggota legislatif akan berada dalam rancang bangun yang seirama. Antar komponen tersebut akan saling menopang dan saling mengkampanyekan dalam proses pemilu. Tentu saja ini menguntungkan dari sudut pandang pemilih, (Saldi Isra, 2011: 15). Di samping itu, pemilu serentak akan dapat mengatasi persoalan kejenuhan rakyat yang dihadapkan pada bermacam ragam pemilu (pemilu legislatif, pilpres, pemilihan gubernur/wakil gubernur, dan pemilu bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota) yang tiap sebentar dilaksanakan. Patut juga diwaspadai jangan sampai rakyat justru menilai pemilu merupakan agenda yang mengganggu karena terlalu sering dan beragamnya waktu pelaksanaan, (Saldi Isra, 2011: 3).

Meski begitu, sangat disayangkan adalah adanya Keputusan MK mengenai Pemilu Serentak 2019, seperti tidak lagi bermakna kecuali harapan *coattail effect* semata, sebab MK juga memutuskan bahwa ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) sebesar 25 suara nasional atau 20 persen kursi DPR tetap diberlakukan, dalam keputusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017 Tahun 2017. Dengan tetap diberlakukannya, *presidential threshold* menyebabkan kembalinya kecenderungan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik. Di samping itu, kesempatan masyarakat untuk memperoleh banyaknya pilihan calon kembali dibatasi, sebab *presidential threshold* kembali pada penentuan oleh partai politik dalam menentukan penetapan capres dan mekanisme capres dilakukan secara oligarkis oleh ketua umum ataupun pimpinan partai politik, (Makalah Syamsuddin Haris, 2014).

Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 telah berhasil dilaksanakan pada 17 April 2019 lalu. Persoalan terbesar setelah Pemilu Serentak 2019, adalah mengenai *presidential threshold* yakni persyaratan mengajukan pasangan calon presiden/calon wakil presiden, partai politik dan gabungan partai politik harus memperoleh minimal 25 persen suara secara nasional atau 20 persen kursi DPR, ketentuan ini terbukti telah membelah kembali dua kubu politik masyarakat atas pasangan Joko Widodo-Maruf Amin dan Prabowo Subianto-Sandiaga Uno semakin tajam. Dengan adanya ketentuan persyaratan *presidential threshold* ini kembali

terjadi pertarungan ulang seperti 2014 lalu antara Jokowi dan Prabowo. Ketentuan ini memang tidak akan memunculkan banyak pasangan calon presiden yang dicalonkan oleh partai politik, sementara evaluasi atas penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 lalu tentunya diharapkan agar banyak calon presiden yang muncul dan dinamika politik tidak terpecah dalam dua kubu yang berhadapan seperti sekarang, (<https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/pqks8n377/hamdan-zoelva-ini-pemilu-paling-rumit-di-dunia>).

Alasan lain dari penghapusan *presidential threshold* adalah karena banyak juga partai politik yang mengalami kerugian akibat penerapan sistem ini. Sebab, yang mendapat getah *coattail effect* atau efek “ekor jas” hanya tiga atau empat partai saja. Partai yang lain tidak memperolehnya meski turut berkoalisi mendukung pasangan calon presiden itu. Sehingga yang terjadi adalah pengupayaan partai-partai politik dalam menawarkan program politik sendiri-sendiri, yang tentu saja dapat berbeda dengan partai-partai dalam koalisi maupun berbeda dengan visi-misi dari pasangan calon presiden yang diusungnya, misal saja, Partai Keadilan Sejahtera menawarkan program penghapusan pajak kendaraan bermotor, sementara itu program yang ditawarkan itu tidak mendapatkan dukungan dari partai politik dalam koalisi tersebut. Misal, bagi Santoso politisi Partai Demokrat yang merupakan Ketua Komisi C DPRD DKI Jakarta mengatakan, janji PKS menghapus pajak kendaraan bermotor merupakan sebuah contoh dari pendidikan politik yang tak sehat. Pajak yang berasal dari kendaraan adalah salah satu penyumbang terbesar dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) di Indonesia. Dia memberi contoh realisasi PAD dari penerimaan pajak DKI per 15 November 2018, yang mana kendaraan bermotor mencapai Rp 7,2 triliun. Sedangkan penerimaan pajak bebas Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) sebesar Rp 4,695 triliun, (<https://regional.kontan.co.id/news/soal-hapus-pajak-kendaraan-demokrat-minta-pks-jangan-beri-janji-politik-kosong>).

Meski dukungan pada Pilpres 2019 ini Pasangan Joko Widodo-Maruf Amin lebih besar daripada pasangan Prabowo Subianto-Sandiaga Uno, yakni sebesar 61,25 persen terdiri dari PDIP, Partai Golkar, PKB, Nasdem, PPP, dan Partai Hanura. Sementara itu, dukungan pendukung Prabowo Subianto-Sandiaga Uno hanya sebesar 38,75 persen yang terdiri atas Partai Gerindra, PAN, PKS, dan Partai Demokrat. Namun, dengan melihat realitas

bahwa institusionalisasi partai politik belum kukuh, maka meski perhitungan suara *real count* belum rampung oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU), namun gerak bandul koalisi dapat terjadi pergeseran, sebab Presiden Jokowi sebagai petahana, saat ini telah menunjukkan upaya untuk merangkul kembali PAN, dan membuka peluang untuk mengajak Partai Demokrat bergabung dalam Koalisi Indonesia Kerja (KIK) yang nanti akan memerintah jika hasil *real count* KPU diumumkan dan tidak terjadi perbedaan dengan hasil *quick count* lembaga-lembaga survei, yang menunjukkan keterpilihan pasangan Jokowi-Maruf Amin. Ini menunjukkan bahwa persepsi pejabat Presiden era reformasi ini lebih mengutamakan Koalisi “Gemuk” (*over size*), padahal melihat realitas fakta bahwa koalisi *over-size* berpotensi menghasilkan pemerintahan otoriter. Sekiranya hal itu dilakukan, hanya untuk tujuan koalisi diefektifkan untuk kepentingan eksekutif semata maka akan semakin jauh dari upaya mewujudkan mekanisme *check and balances*.

## Kesimpulan

Periode menuju lima tahun dari pemerintahan Jokowi pasca amendemen UUD 1945, berdasarkan asumsi-asumsi teori dari Scott Mainwaring, David Altman, dan Otto Kirchheimer, terbukti dalam penelitian ini, dengan melihat fakta dari ketegangan relasi kekuasaan Presiden dengan DPR meski tidak sampai terjadinya krisis pemerintahan, yang disebabkan kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai.

Meski begitu, pengelolaan pemerintahan dengan jalan koalisi “besar dan tambun” menjadi konsekuensi dari diterapkannya sistem presidensial dan multipartai. Pilihan partai bergabung sebagai pendukung pemerintahan turut didasari bukan saja kebutuhan pencitraan politik berdasarkan dorongan elektoral dalam pasar politik, tetapi juga dalam upaya partai politik tersebut mendanai kelangsungan hidupnya. Namun, pola memperbesar dukungan yang berkembang dalam terbentuknya koalisi, juga dapat terjadi karena merupakan bagian dari upaya institusionalisasi kekuasaan dan materi yang dilakukan oleh pemerintahan utamanya juga dilakukan oleh Presiden Jokowi. Artinya, kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai konsekuensinya adalah politik transaksional.

Koalisi yang bersifat pragmatis ini tentu berdampak terhadap tidak munculnya kompetisi antarpolitical di parlemen, sehingga tidak tampak perjuangan ideologis partai politik

dalam memengaruhi, mengubah, ataupun membentuk kebijakan, serta pengawasan DPR terhadap pemerintah menjadi lunak, tetapi ini adalah pilihan Presiden Jokowi agar memperoleh *political support* tidak semata *electoral support*.

Harus diakui dinamika menuju Pemilu 2019 ini, memberikan antusias sekaligus kekecewaan, diawali dari antusias dari diberlakukannya sistem Pemilu Serentak tetapi juga menimbulkan kekecewaan ketika *presidential threshold* tetap diberlakukan. Pemilu Serentak 2019 memang kecenderungannya akan memperoleh *coattail effect*, bahwa pemenang pemilu presiden didukung oleh partai yang memenangkan pemilu legislatif, sehingga akan terjalin hubungan konstruktif antara parlemen dan pemerintah. Meski begitu, dengan tetap diberlakukannya, *presidential threshold* menyebabkan kembalinya kecenderungan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik. Meskipun koalisi hanya lazim dikenal dalam konteks demokrasi parlementer, namun dalam skema sistem presidensial berbasis multipartai koalisi merupakan kebutuhan yang tak terelakkan karena hampir selalu muncul potensi terpilihnya “presiden minoritas,” yakni presiden dengan basis politik minoritas di parlemen. Kendati demikian, koalisi politik tersebut semestinya bukan koalisi semu dengan kontrak politik longgar dalam rangka pembagian kekuasaan (khususnya kursi kabinet) belaka, melainkan suatu koalisi permanen melalui kontrak politik yang benar-benar dipersatukan oleh ikatan kesamaan secara ideologis, ataupun program kerja.

Sebab, realitasnya bahwa Presiden di Orde Reformasi dalam pengelolaan sistem pemerintahannya dijalankan dengan politik transaksional dengan pengupayaan koalisi pendukung pemerintah, ini terjadi disebabkan oleh belum kompatibelnya antara sistem kepartaian bersifat multipartai dengan sistem pemerintahan yang bersifat presidensial. Oleh karena itu, saran yang diajukan adalah: perlunya dipikirkan untuk penyederhanaan menuju sistem multipartai sederhana, serta dilakukan evaluasi atas penyelenggaraan sistem pemilu serentak yang telah diselenggarakan pada April lalu, sebab ini memang merupakan pilihan yang wajib disegerakan untuk dipikirkan dan dibahas, seperti apa mekanisme penerapannya yang baik bagi perjalanan demokrasi di Indonesia ke depannya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Amal, Ichlasul, (1996), Teori-Teori Mutakhir Partai Politik (edisi revisi), Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya.
- Altman, David, (2000). “The Politics of Coalition Formation and Survival in Multiparty Presidential Democracies: The Case of Uruguay 1989-1999, Party Politics”. Diakses 15 Februari 2018 dari: [http://www.icp.uc.cl/daltman/index\\_archivos/Altman-2000-Party%20Politics%206%20%283%29%20259-283.pdf](http://www.icp.uc.cl/daltman/index_archivos/Altman-2000-Party%20Politics%206%20%283%29%20259-283.pdf)
- Amrullah, Amri, Hamdan Zoelva. (2019). “Ini Pemilu Paling Rumit di Dunia”. Diakses 03 Mei 2019 dari: <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/pqks8n377/hamdan-zoelva-ini-pemilu-paling-rumit-di-duniaEep>
- Saefulloh Fatah, *Gejala Partai Mengambang*, dalam Kompas, 18 November 2006.
- Haris, Syamsuddin, (2014), Praktik Parlemen Demokrasi Presidensial Indonesia, Yogyakarta: Andi Offset.
- Haris, Syamsuddin et.al. (2013). “Problematika Skema Pemilu Bagi Efektivitas Demokrasi Presidensial di Indonesia”. Paper dipresentasikan pada acara Sosialisasi Akhir DIPA Tahun 2013 Penelitian dan Pengembangan IPTEK dan Kajian Pemilu Dunia. Jakarta, 19, 20, dan 25 November 2013.
- Haris, Syamsuddin. (2014). “Pemilu 2014, Demokrasi dan Problem Kepemimpinan Urgensi Penataan Skema Pemilu untuk Efektifitas Sistem Presidensial”. Paper disampaikan pada acara Seminar Nasional XXV AIPI “Indonesia dan Tantangan Politik Pasca Pemilu 2014. Jakarta, 19 Februari 2014.
- Haris, Syamsuddin. (2019). “Pemilu Nasional dan Lokal Menjanjikan Pemerintahan Efektif”. Diakses tanggal 24 Februari 2019 dari: <http://www.rumahpemilu.org/in/read/11189/Syamsuddin-Haris-Pemilu-Nasional-dan-Lokal-Menjanjikan-Pemerintahan-Efektif>
- Hasil wawancara penulis dengan Firman Noor, Peneliti di Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2P LIPI), 22 Desember 2015, Jakarta.
- Heywood, Andrew, (2014), Politik (Edisi Keempat), Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Isra, Saldi. (2011). "Konstitusionalis Penyelenggaraan Pemilu Serentak". Paper dipresentasikan pada acara Partnership Lecture Series 5 Pemilu Serentak: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah, kerjasama Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (Partnership) dengan Direktorat Pendidikan Tinggi-Kementerian Pendidikan Nasional. Jakarta, 16 Juni 2011.
- Isra, Saldi. (2010). "Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial". Paper dipresentasikan pada Seminar Nasional "Evaluasi Hasil Pelaksanaan Hasil Reformasi Konstitusi, dilaksanakan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, Gedung Nusantara V MPR/DPR/DPD. Jakarta, 18-20 Agustus 2010. Istman Musaharun dan Dias Prasongko, Jokowi Belum Berniat Depak PAN, Koran Tempo, 2 November 2017.
- Koalisi Partai Politik Pendukung Pemerintah: KIH Ganti Nama Jadi P4, Warta Kota, 14 November 2015.
- Lili Romli, Reformasi Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia, Jurnal Politica, Vol. 2, No. 2, November 2011.
- Lipjhart, Arendt (Ed), (1995), Sistem Pemerintahan Parlemer dan Presidensialime, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Marijan, Kacung, (2010), Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru, Jakarta: Kencana.
- Mainwaring, Scott. (1993). "Presidentialism, Multiparty System, and Democracy: The Difficult Combination". Diakses 15 Februari 2018 dari: [https://www.researchgate.net/publication/258130109\\_The\\_Presidentialism\\_Multipartism\\_and\\_Democracy\\_The\\_Difficult\\_Combination](https://www.researchgate.net/publication/258130109_The_Presidentialism_Multipartism_and_Democracy_The_Difficult_Combination)
- Mukhtar, Umar, Jimly. (2019). "Sebaiknya Ambang Batas Presiden 20 Persen Dihapus". Diakses 03 Mei 2019 dari: <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/pqd2by377/jimly-sebaiknya-ambang-batas-presiden-20-persen-dihapus>
- Prasetia, Andhika dan Retaduari, Alza Astari. (2019). "Serba-Sulit, Akhirnya Menteri PAN Mundur". Diakses 24 Februari 2019 dari: <http://news.detik.com/berita/4166478/serba-sulit-akhirnya-menteri-pan-mundur>
- Yoyok. (2019). "Soal Hapus Pajak Kendaraan, Demokrat Minta PKS Jangan Beri Janji Politik Kosong". Diakses tanggal 03 Mei 2019 , dari: <https://regional.kontan.co.id/news/soal-hapus-pajak-kendaraan-demokrat-minta-pks-jangan-beri-janji-politik-kosong>