



Presidential Threshold dalam Sistem Presidensial di Indonesia: Perspektif Konstitusi

Asrullah Asrullah, Syamsul Bachri, Hamzah Halim

Universitas Hasanuddin

E-mail: asrululla003@gmail.com

Abstract

The constitution is the basic law that forms the basis for holding general elections, including the holding of general elections for the president and vice president. The presidential and vice-presidential nomination thresholds are not in line with the constitutional mandate. This study aims to analyze the norms of the presidential threshold and the presidential system in Indonesia. The writing method uses a normative method, with a statutory approach, a conceptual approach, and a case approach. The results show that the presidential threshold is contrary to the provisions of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and derogates the constitutional rights of political parties to nominate a president and vice president. The presidential threshold provision also contradicts the spirit of strengthening the presidential system and tends to be quasi-parliamentary.

Keywords: Constitution; Presidential Thresholds; Presidential System

Abstrak

Konstitusi merupakan hukum dasar yang menjadi landasan penyelenggaraan pemilihan umum, termasuk pelaksanaan pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden (presidential threshold) tidak sejalan dengan amanah konstitusi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis norma presidential threshold dan sistem presidensial di Indonesia. Metode penulisan menggunakan metode normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ketentuan presidential threshold bertentangan dengan ketentuan UUD NRI 1945 dan menderogasi hak konstitusional partai politik untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden. Ketentuan presidential threshold juga bertentangan dengan semangat penguatan sistem presidensial dan cenderung quasi parlementer.

Kata Kunci: Konstitusi; Presidential Threshold; Sistem Presidensial

1. Pendahuluan

Sistem demokrasi konstitusional merupakan pelaksanaan kedaulatan rakyat, menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Melaksanakan kedaulatan bagi rakyat adalah dengan cara menentukan atau turut menentukan suatu kebijakan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Salah satu cara pengambilan keputusan dan penyaluran pendapat secara langsung dapat dilakukan melalui pemilu umum (*general election*).¹

Makna “kedaulatan berada di tangan rakyat” dalam kebhinnekaan bernegara dalam hal ini, bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan yang mampu mewakili kehendak dan cita-cita seluruh lapisan anak bangsa.² Para pendiri bangsa sadar akan tingginya tingkat keragaman. Terbukti dengan semboyan, “Bhineka Tunggal Ika”, yang dipilih sebagai sebuah filsafat bangsa dan filsafat negara. Ini kemudian mengilhami Konstitusi sebagai hukum tertinggi untuk memberi lebih memperhatikan keragaman dalam masyarakat.³

Perdebatan pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum Presiden dan wakil Presiden serentak pada tahun 2019 diawali lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, yang membuat Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai pandangan yang berbeda, terutama pemerintah hendak memberlakukan ambang batas pencalonan Presiden sebesar 20% (dua puluh persen).⁴ Dalam hal pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, UUD 1945 telah mengatur tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yaitu pada Pasal 6A Ayat (2) menyatakan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” dan Pasal 6A Ayat (5) UUD 1945 menyatakan: “Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam

¹Benito Asdhie Kodiyat MS, “Hak Konstitusional Partai Politik Dalam Pengusulan Calon Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilu 2019” *Borneo Law Review*, Vol. I (Desember 2017), hlm. 111.

²*Ibid*, hlm. 111.

³Ahsan Yunus, “Multilayered Democracy in Papua: A Comparison of “Noken” System and Electoral College System in the United States”, *Hasanuddin Law Review (HALREV)*, Vol. 6, No. 3, hlm. 232

⁴Benito Asdhie Kodiyat MS, *Op cit*, Hal 111

undang-undang". Tata cara pemilihan tersebut secara teknis telah diatur dalam Undang-Undang No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu.

Dalam hal ini pemilihan umum legeslatif akan dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum Presiden dan Wakil Preseiden dan dimasukkannya kembali ketentuan ambang batas (*presidential threshold*) pengusulan calon presiden dan wakil presiden.⁵ Menurut Syamsuddin Haris, secara teoritis basis legitimasi politik seorang Presiden dalam skema sistem presidensial tidak ditentukan oleh formasi politik parlemen hasil pemilu legislative ataupun besaran kursi yang terdapat di parlemen. Lembaga Presiden dan parlemen dalam sistem presidensial adalah dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi berbeda.⁶

Penormaan kembali ketentuan ambang batas (*presidential threshold*) sebagai syarat pencalonan presiden dan wakil presiden dalam UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tersebut menuai polemik ditengah tengah masyarakat. Polemik ini, disebabkan penormaan ambang batas (*presidential threshold*) pada UU Pemilu tersebut bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E UUD NRI 1945. Dalam Pasal 6A Ayat (2) UUD menyatakan bahwa "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Artinya menurut penafsiran tekstual-gramatikal dalam ilmu konstitusi mengandung makna bahwa semua partai politik yang terdaftar sebagai peserta pemilu sebelum pemilu dilaksanakan, berhak mengusulkan calon presiden dan wakil presiden baik secara sendiri-sendiri ataupun gabungan partai politik. Peniadaan ambang batas (*presidential threshold*) untuk menjaga agar pelaksanaan pemilu presiden dapat berjalan secara demokratis dan konstitusional serta relevan dengan semangat penguatan sistem presidensial di Indonesia.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal reseach*).⁷ Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).⁸ Pembahasan secara deskriptif digunakan untuk memberikan

⁵*Ibid*, hlm. 111-112.

⁶Syamsuddin Haris, "Salah Kaprah Presidential Threshold", Harian SINDO, 30 Oktober 2012.

⁷Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta:Kencana, hlm. 133.

⁸Irwansyah. 2020. *Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 161-164

gambaran terkait regulasi ambang batas (*presidential threshold*) pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Penelitian ini juga menggunakan pendekatan preskriptif untuk menganalisis ketentuan *presidential threshold* dalam kaitannya dengan prinsip dan logika sistem presidensial.

3. Hasil dan Analisis

3.1 Paradigma Konstitusi tentang *Presidential Threshold* dalam UU Pemilu

Secara tekstual-gramatikal, Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 menjadi dasar konstitusional bagi partai politik untuk mengusulkan calon presiden dan wakil presiden secara sendiri ataupun gabungan partai politik peserta pemilu. Alasan lain, secara filosofis-konseptual partai politik sebagai pilar demokrasi dan penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*).⁹ Dengan demikian, berdasarkan bangunan sistem pemilu tersebut mandat pencalonan presiden dan wakil presiden itu diberikan kepada semua partai politik yang terdaftar sebagai peserta pemilu sebelum pemilu dilaksanakan.¹⁰

Secara *expresive verbis*¹¹, norma konstitusi tersebut tidak dapat ditafsirkan sebaliknya sebab ruang konstitusional pasal 6A Ayat (2) sifatnya limitatif sehingga menjadi *close legal policy*. Derivasi Ketentuan norma dalam konstitusi tersebut, sebagai landasan normatif pemilu pada senyatanya dituangkan dalam UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum sebagai payung hukum pelaksanaan pilpres. Namun, UU *a quo* menyimpangi maksud konstitusional pencalonan presiden dengan memasukkan norma *presidential threshold* sebagai syarat untuk dapat mencalonkan presiden dan wakil presiden. Hal tersebut juga telah mengamputasi hak konstitusional partai politik untuk dapat mengusulkan calon presidennya masing-masing sebagaimana amanat konstitusional Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 guna melaksanakan kedaulatan rakyat.

Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 tidak menentukan adanya ambang batas (*presidential threshold*) dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yang ada hanyalah "Pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden diajukan oleh

⁹Janpatar Simamora, "Menyongsong Rezim Pemilu Serentak", *Jurnal Rechtsvoinding*, Vol. 3 No. 1, (April 2014), hlm. 3.

¹⁰Fahri Bachmid, "RUU Pemilu dan *Presidential Threshold* Dari Aspek Konstitusi". <http://KlikLegal.com/content/uploads/2020/07/01>.

¹¹Halim, Hamzah dan Kemal Redindo. 2009. *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*. Kencana Prenada Media Group: Jakarta. hlm, 25.

partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum".¹² Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 mengandung makna bahwa persyaratan yang berlaku bagi capres dan wapres adalah (1) capres dan wapres diajukan oleh partai politik baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dalam gabungan/koalisi partai politik; (2) semua partai politik dapat mengajukan pasangan capres dan wapres sepanjang memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu; dan (3) tidak ada penambahan syarat lain berupa *threshold* berapa pun besarnya.¹³

Pasal ini telah jelas maksudnya dan tidak memberi peluang bagi pembentuk undang-undang untuk membuat *legal policy* dengan menentukan *presidential threshold* sebagaimana diatur dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu. Sebab landasan pembentukan UU yang bersifat *open legal policy* secara teoritik haruslah memenuhi persyaratan yaitu UUD 1945 memberikan mandat kepada pembentuk UU untuk mengatur suatu materi lebih lanjut, namun tidak memberikan batasan pengaturan materinya dan UUD 1945 tidak memberikan mandat kepada pembentuk UU untuk mengatur suatu materi lebih lanjut.¹⁴ Terkait hak konstitusional pencalonan presiden dan wakil presiden telah ditentukan secara limitatif pada Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, sehingga khusus ketentuan norma *a quo* syarat tersebut bukan termasuk *open legal policy*, sehingga penormaan syarat ambang batas tersebut sebagai suatu hal yang inkonstitusional.

3.2 Konstitusionalitas *Presidential Treshold* dalam Perspektif Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 14/PUU-XI/2013 dan Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017 dan Inkonsistensi Pertimbangan Hukum MK

3.2.1 Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013

Ketentuan konstitusi tentang pemilihan secara langsung Presiden dan Wakil Presiden sudah final sebagai putusan politik nasional dan telah dimasukkan dalam perubahan ketiga dan keempat UUD 1945.¹⁵ Perkembangan pemilu dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia sangat pesat. Penyelenggara pemilu awalnya hanya ditujukan untuk memilih anggota lembaga

¹²Lutfhil Anshori, "Telaah Terhadap Presidential Threshold Dalam Pemilu Serentak Tahun 2019", *Jurnal Yuridis*, Vol. 4 No. 1 (Juni 2017). hlm, 22.

¹³*Ibid*

¹⁴Mardian Wibowo, "Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengajuan Undang-Undang", *Jurnal Konstitusi* Vol. 4 No. 3 (April 2015), hlm. 211-212.

¹⁵Moh. Mahfud MD. 2013. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen* Kosntitusi, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 137.

perwakilan, yaitu DPR, dan DPRD. Setelah amandemen UUD 1945, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), yang semula dilakukan oleh MPR, disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat sehingga Pilpres pun dimasukkan ke dalam rezim pemilihan umum. Selain Pilpres, Pemilu pada tahun 2004 juga dilakukan untuk memilih anggota DPD. Mulai tahun 2004, hajatan lima tahunan tersebut, dilaksanakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD. Namun pelaksanaan Pemilu tersebut tidak dilakukan secara bersamaan, Pilpres selalu dilaksanakan setelah Pileg berakhir.¹⁶

Pada periode-periode selanjutnya, Pemilu di Indonesia akan mengalami perubahan. Hal ini terkait dengan adanya permohonan yang diajukan oleh Effendi Gazali bersama Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Serentak mengajukan uji materi (*judicial review*) Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (UU No. 42/2008) terhadap UUD NRI 1945. Pasal yang diajukan, yakni Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU No. 42/2008. Pasal-pasal tersebut pada pokoknya mengatur mengenai waktu pemungutan suara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilangsungkan setelah Pemilu legislatif dan syarat memenuhi ambang batas (*presidential threshold*).¹⁷ Mahkamah Konstitusi (MK) akhirnya mengeluarkan putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 yang mengabulkan sebagian permohonan uji materi tersebut. Dalam amar putusannya, MK menyatakan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU No. 42/2008 tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat (Inkonstitusional).¹⁸

Pasca putusan Nomor 14/PUU-XI/2013, MK secara tegas menyatakan bahwa pemisahan pelaksanaan pileg dan pilpres adalah inkonstitusional.¹⁹ Relasi antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, *original inten* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggara pemilu, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas sebagai basis pertimbangan hukum.²⁰ Berangkat dari kerangka pemikiran yang demikian, setidaknya terdapat 4 (empat) alasan yang menjadi

¹⁶Ni'matul Huda dan Imam Nasef. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta: Kencana, hlm. 251.

¹⁷Benito Asdhie Kodiyat MS, *Op Cit*, hlm. 119.

¹⁸Selengkapnya lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 mengenai uji materi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

¹⁹Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op Cit*, hlm. 252.

²⁰Agus Dwiyanto. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm. 78.

pertimbangan MK untuk menyimpulkan bahwa Pemilu serentak adalah konstitusional.²¹ Ke 4 (empat) pertimbangan MK tersebut adalah:

- a. Pelaksanaan pemilu serentak mendorong penguatan sistem presidensial.
- b. Pemilu serentak sesuai dengan *original intent* Pasal 22E UUD NRI 1945
- c. Dari sisi penafsiran sistematis, Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa dimaksud dengan Pemilu berada dalam satu tarikan napas, yaitu, "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*". Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pileg dan Pilpres
- d. Penyelenggaraan Pilpres dan Pileg secara serentak lebih efisien.²²

Logika pemilu serentak sebagai implikasi hukum pasca putusan MK tersebut akan mengembalikan hak konstitusional partai politik dalam mengusulkan calon presiden dan wakil presiden, baik pada pemilu 2019 yang lalu maupun pemilu 2024 yang akan mendatang. Hal ini sesuai dengan nalar konstitusional sebagaimana yang terdapat dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang merupakan norma dasar dalam instrumen pemilu, sangat jelas disebutkan bahwa partai politik atau gabungan partai politik berhak mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Konstruksi logika hukum putusan MK tersebut juga menjadi legitimasi bahwa ketentuan mengenai ambang batas (*presidential threshold*) pencalonan presiden secara *mutatis mutandis* juga dengan sendirinya kehilangan relevansi untuk berlaku dan implikasi normanya tidak dapat diterapkan, sebab yang dijadikan sebagai syarat minimum *presidential threshold* dukungan parlemen dan/atau suara sah nasional untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden adalah pemilu legislatif yang dilaksanakan sebelum pemilu pilpres. Putusan MK tersebut menurut ilmu tafsir konstitusi jika dilihat secara sistematis-tautologis juga memberikan pesan konstitusional implisit bahwa ketentuan ambang batas (*presidential threshold*) juga bertentangan dengan UUD NRI 1945 sebab sumber ambang batasnya telah dinyatakan bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

²¹Benito Asdhie Kodiyat MS, *Op Cit*, hlm. 119.

²²*Ibid*, hlm. 119-121.

3.2.2 Putusan MK No. 53/PUU-VX/2017

Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman sesuai dengan yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) merupakan salah satu lembaga yang dapat mencapai dan mewujudkan keadilan yang diharapkan oleh masyarakat yang hidup di wilayah negara hukum. Mahkamah Konstitusi diberikan seperangkat kewenangan dan kewajiban konstitusional sebagaimana diatur dalam pasal 24C ayat (1) UUD NRI tahun 1945. Salah satu kewenangannya yaitu berwenang untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejak pemilihan presiden dilakukan secara langsung, persoalan ambang batas syarat mengajukan calon presiden dan wakil presiden selalu mengemuka tiap kali Pilpres akan diselenggarakan. Pada tahun 2004, misalnya, ambang batas pencalonan presiden sebanyak 10 persen. Angka ini kemudian bertambah menjadi 20 persen pada tahun 2009, dan terus berlanjut hingga saat ini. Oleh sebagian kalangan, pemberlakuan ambang batas dalam pencalonan presiden ini sangat penting guna menciptakan sistem presidensial yang lebih kuat. Adanya dukungan awal di parlemen melalui ambang batas akan memudahkan calon terpilih dalam melaksanakan program-program kerjanya di kemudian hari.²³

Namun demikian, sebagian pihak lain berpandangan berbeda. Syarat ambang batas dianggap mengurangi hak rakyat untuk memperoleh pemimpin yang diinginkan. Dengan adanya pembatasan tersebut, menurut Benny K Harman, akan membatasi munculnya tokoh alternatif dalam kontestasi Pilpres 2024. Pilihan rakyat dibatasi sehingga rakyat jadi apatis. Hukum atau UU Pemilu sejatinya harus memfasilitasi munculnya calon pemimpin alternatif supaya persaingan elektoral semakin meningkat. Termasuk meningkatkan partisipasi dan kualitas pemimpinnya.²⁴

Pendapat hampir serupa juga disampaikan oleh Partai Islam Damai Aman (IDAMAN). Partai besutan Rhoma Irama ini merasa hak konstitusionalnya dirugikan atas diberlakukannya Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 Tentang

²³Alasan Pemerintah Pakai Ambang Batas Presiden 25 Persen, <https://www.viva.co.id/berita/politik/926377-alasan-pemerintah-pakai-ambang-batas-presiden-25-persen>. diunduh 6 Juni 2018.

²⁴Fuqoha, "Pengisian Jabatan Presiden dan Presidential Threshold dalam Demokrasi Konstitusional di Indonesia", *Jurnal Ajudikasi*, Vol. 1 No. 2 (Desember 2017), hlm. 27.

Pemilu. Atas dasar itu, Partai Idaman kemudian mengajukan permohonan pengujian UU Pemilu ke Mahkamah Konstitusi (MK). Secara umum ada dua persoalan yang diajukan oleh Partai Idaman. *Pertama*, persoalan verifikasi partai politik peserta Pemilu; *Kedua*, persoalan pemberlakuan syarat ambang batas minimum perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.²⁵

Dalam permohonan 53/PUU-XV/2017 tentang pengujian pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu, MK memutuskan menolak permohonan pemohon dan tidak beralasan menurut hukum, dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. pembentukan suatu UU adalah keputusan politik dari suatu proses politik lembaga negara yang oleh Konstitusi diberi kewenangan membentuk UU, dalam hal ini DPR bersama Presiden. Oleh sebab itu, MK tidak berwenang menilai praktik dan dinamika politik yang terjadi selama berlangsungnya proses pembentukan suatu UU selama tata cara pembentukan UU dimaksud tidak bertentangan dengan tata cara atau prosedur yang ditentukan dalam UUD 1945.²⁶
- b. UU yang mengatur tentang Pemilu 2014 bukanlah UU Nomor Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum melainkan UU 8/2012 yang tidak atau belum memberlakukan ketentuan tentang *presidential threshold* dalam proses pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Lagi pula, bagaimana mungkin undang-undang yang lahir belakangan dikatakan kedaluwarsa terhadap suatu keadaan atau peristiwa yang terjadi sebelumnya yang tunduk pada undang-undang yang berbeda.²⁷
- c. Mahkamah Konstitusi dalam putusan sebelumnya, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, bertanggal 18 Februari 2009, dalam pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum (UU 42/2008), telah menegaskan bahwa penentuan ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah kebijakan hukum pembentuk undang-undang.²⁸
- d. MK kembali mempertegas Putusan sebelumnya yaitu Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008

²⁵Abdul Ghoffar, "Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman Di Negara Lain", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 3 (September 2018), hlm. 482.

²⁶Putusan No. 53/PUU0XV/2017 Tentang Pengujian UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Bertanggal 1 Januari 2018, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>. Juni 2021.

²⁷*Ibid*, hlm. 130.

²⁸*Ibid*, hlm. 131.

Pertimbangan hukum (*raison de'etre*) hakim Mahkamah Konstitusi diatas menunjukkan inkonsistensi substansi pertimbangan, bahkan cenderung paradoks pada Putusan No. 14/PUU-XI/2013 dengan Putusan No. 53/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Sebab *pertama*, pada Putusan No. 14/PUU-XI/2013 MK mendalilkan bahwa pemisahan pemilu pileg dan pilpres adalah hal yang inkonstitusional disebabkan bertentangan dengan *original intent* Pasal 22E UUD NRI 1945 dimana tidak ditemukan suatu ide pada saat perumusan pasal tersebut berkenaan dengan pemisahan pelaksanaan pemilu. Pasal 22E tersebut tidak dipisahkan bahasannya sebagai satu tarikan nafas dengan Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945 oleh para perumus UUD. Hal ini terlihat dengan rumusan Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan ".....partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Pemilihan umum yang dimaksud tersebut adalah pemilihan umum sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 22E UUD NRI 1945.

Original intent Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945 sama sekali tidak membahas ketentuan ambang batas presiden, melainkan instrumen pengusungan calon presiden melalui partai politik. Sehingga, desain awal pelaksanaan pilpres menurut konstitusi memang dilaksanakan tanpa adanya syarat kursi parlemen atau suara sah nasional. Itu juga mengapa Pasal 22E UUD NRI 1945 pemilu dilaksanakan secara bersamaan atau serentak. Menurut penulis, jika ingin menakar konstitusionalitas suatu norma, maka kita harus mengembalikan pada maksud dan kehendak pembentuknya agar tidak jauh menyimpang dari makna awalnya, hal tersebutlah mengapa relevan untuk mengetegahkan *original intent* Pasal 6A Ayat (2) dan Pasal 22E UUD NRI 1945. *Kedua*, menurut penulis MK pada Putusan 53/PUU-XV/2017 Mendalilkan bahwa ambang batas sebagai suatu produk politik Pemerintah bersama dengan DPR, sehingga MK tidak berwenang untuk menguji dinamika selama pembahasan UU *a quo*.

Namun pada putusan Putusan 14/PUU-XI/2013 MK justru mengabulkan sebagian permohonan pemohon dan menyatakan bahwa pemilu yang dipisahkan antara pilpres dan pileg adalah inkonstitusional. Padahal kita mengetahui bahwa ketentuan ambang batas (*presidential threshold*) dan pemilu yang dipisahkan waktu pelaksanaannya dalam UU Pemilu adalah satu paket bahasan sebagai satu tarikan nafas.

Ketiga, dalam mendalilkan pertimbangannya MK sangat tekstual-pragmatis dalam melihat ketentuan ambang batas tersebut sebagaimana yang tercantum

pada Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, sehingga menyatakan bahwa ketentuan *a quo* bukan menjadi ranah kewenangan MK untuk menilai sebab menjadi bagian dari dinamika bahasan UU dan termasuk politik hukum terbuka (*open legal policy*). Padahal, justru derajat konstitusionalitas yang terdapat dalam konstitusi yang ingin dihadirkan dalam ketentuan syarat pemilu tersebut (Pasal 222 tentang ambang batas) sebagaimana fungsi MK sebagai kanal akhir dalam menegakkan konstitusionalitas suatu norma agar terwujud keadilan konstitusional, khususnya dibidang pemilu (*electoral constitutional justice*).

3.3 Relevansi *Presidential Threshold* dan Penguatan Sistem Presidensial

Dalam kerangka presidensialisme, pelaksanaan pemilihan umum presiden dan wakil presiden merupakan salah satu ciri sistem pemerintahan presidensial. Namun dalam konteks Indonesia yang perlu diperhatikan adalah pelaksanaannya harus sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana yang termaktub Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan²⁹ “kekuasaan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Pelaksanaan kedaulatan bagi rakyat adalah dengan cara menentukan atau turut menentukan sesuatu kebijakan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu salah satunya dengan pemilu elektoral.³⁰

Ketentuan khusus dalam konstitusi tidak memberikan syarat terhadap batasan dalam pengusungan presiden dan wakil presiden. Namun pada regulasi atribusi sebagai landasan normatif pelaksanaan pemilu presiden ada ketentuan lain yang diatur dalam Pasal 222 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang besaran batasan pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagai berikut “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.”³¹

Dalam sistem presidensial, presiden adalah kepala pemerintahan dan kepala negara. Dalam desain UUD NRI 1945 Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 4 Ayat (1) dan

²⁹Lihat Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.

³⁰Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer).

³¹Lihat Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Ayat (2) menganotasi bahwa presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR. Hal ini menunjukkan bahwa sistem presidensial kita tidak bergantung oleh konfigurasi di parlemen dan irisannya dengan ambang batas (*presidential threshold*) pada pemilu sebab desain konstitusinya telah mengokohkan dan mendemarkasnya secara jelas dan tegas. Dalam presidensialisme juga, Kedudukan dan otoritas pemerintahan yang dijalankan oleh presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara tidak bergantung pada anggota parlemen di DPR dan stabilitas partai politik di parlemen.³² Sebab sumber legitimasi presiden berasal atas daulat rakyat melalui pemilu sebagaimana DPR juga sebagai daulat rakyat melalui pemilu serta kewenangan yang tidak saling tumpang tindih melainkan saling mengimbangi dan mensupervisi (*dual democratic legitimacy*).³³

Syarat ambang batas (*presidential threshold*) dalam UU Pemilu tersebut justru mengurangi dan mengkooptasi hak konstitusional partai politik untuk mengusulkan calon presiden dan wakil presiden. Sebab, logika regulasinya dengan adanya ambang batas tersebut, maka yang dapat mengusulkan adalah formasi partai yang memiliki kursi mayoritas, sehingga calon presiden dan wakil presiden menjadi sangat terbatas. Pada kenyataannya dalam dua edisi pemilu presiden dan wakil presiden terakhir tahun 2014 dan 2019 hanya diikuti oleh dua (2) pasangan calon. Koalisi Presiden Joko Widodo-Jusuf Kalla pada awal kepemimpinannya hanya diusung oleh koalisi PDIP, PKB, Hanura, dan Partai Nasdem³⁴ kemudian ditengah perjalanan pemerintahannya mendapat dukungan dari PAN, Golkar, dan PPP, sehingga menjadi kekuatan mayoritas di parlemen. Hal inilah yang menjadi fakta empiris bahwa *presidential threshold* tidak menjadi faktor determinan menguatnya sistem presidensial dan stabilnya dukungan dipemerintahan. Justru Ketentuan ini dapat menjadi bagian dari pranata norma yang inklinatif oligarkis dan tidak sejalan dengan semangat konstitusi yang membuka ruang daulat presidensialisme yang luas-luasnya.

Selanjutnya Menurut peneliti, ambang batas persyaratan calon presiden tidak diperlukan. Sebab dengan diberlakukannya ambang batas seperti saat ini, maka akan meminimalisir pilihan rakyat untuk menemukan pemimpinnya. Rakyat harus diberikan pilihan sebanyak-banyaknya agar mampu memilih

³²Djayadi Hanan, "Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian", <http://puskapol.ui.ac.id/wp-content/uploads/2015/02/MakalahDjayadi-Hanan.pdf>, hlm. 2, diakses pada 11 Juni 2021

³³Juan Linz dan Arturo Valensuela, *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 1994), hlm. 6.

³⁴Kompas.com, *Lima Ketua Umum Partai Penuh Canda Dukung Jokowi-JK*, 27 Mei 2014.

pemimpin yang memiliki kapasitas dan kapabilitas yang mampu memenuhi mandat dan amanah konstitusi. Kedua, sebagai pengejawantahan prinsip kedaulatan rakyat, maka pemilu elektoral pilpres harus betul-betul menjadi ruang yang kompatibel bagi rakyat untuk menentukan pilihan terbaiknya dari sekian banyak calon, sehingga tidak terjadi suatu kebuntuan pilihan calon pada opsi yang sangat terbatas dengan kapasitas dan kapabilitas yang kurang memadai. Pengalaman Pilpres pertama kali tahun 2004, misalnya, pasangan SBY-JK hanya didukung oleh partai-partai kecil yakni Partai Demokrat (yang baru lahir), PBB, dan PKPI. Sementara rivalnya saat itu didukung oleh partai-partai besar. Meski demikian, rakyat nyatanya memilih pasangan SBY-JK.³⁵

Sehingga, menjadikan ambang batas (*Presidential Threshold*) sebagai prasyarat penguatan sistem presidensial menjadi kehilangan relevansi dan urgensitasnya baik secara teoritik maupun secara praksis. Bahkan, mensyaratkan batas minimum kursi di DPR untuk dapat mengusulkan calon presiden dan wakil presiden cenderung mengarah pada sistem parlementer (*quasi* parlemen) dan mereduksi presidensialisme itu sendiri. Berbeda halnya di negara Amerika yang menganut sistem presidensial tidak menggunakan istilah penetapan dan besaran ambang batas (*Presidential Threshold*). Usulan calon Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh masyarakat ditingkat regional (negara bagian) melalui partai politik yang akan diusulkan pada tingkat nasional. Unsur ini sangat demokratis karena yang memilih calonnya adalah masyarakat sendiri meskipun melalui partai politik yang kemudian menseleksi oleh partai besar.³⁶

Persyaratan untuk menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan konstitusi Amerika Serikat diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Paragraf 5 menyatakan "Tidak seorang pun kecuali yang terlahir sebagai Warga Negara, atau seorang Warga Negara Amerika Serikat pada saat konstitusi ini disahkan, akan berhak atas jabatan tersebut bila ia belum mencapai umur 35 (tiga puluh lima tahun), dan belum empat belas tahun menjadi penduduk di wilayah Amerika Serikat." Sehingga berdasarkan konstitusi Amerika bahwa tidak dikenal istilah penetapan dan besaran ambang batas (*presidential threshold*)³⁷ namun pengusulannya berdasarkan pemilihan masyarakat dari Negara bagian melalui partai politik.

³⁵<https://nasional.tempo.co/read/42410/sby-kalla-deklarasikan-pencalonan>, diunduh 13 Juni 2021.

³⁶Hendra Poltak Tafona, *Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Pemilu Terhadap Perlindungan hak Konstitusional Warga Negara*, Tesis, Fakultas Hukum USU, 2019, hlm. 153.

³⁷*Ibid.*

4. Kesimpulan

Ketentuan ambang batas (*presidential threshold*) bertentangan dengan pengaturan Pasal 6A Ayat (2) dan Pasal 22E UUD NRI 1945. Mahkamah Konstitusi melakukan inkonsistensi bahkan cenderung paradoks dalam pertimbangan hukumnya pada putusan ambang batas (*presidential threshold*) pada Putusan No. 14/PUU-XI/2013 dengan Putusan No. 53/PUU-XV/2017 tentang Pengujian Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Penerapan ambang batas (*presidential threshold*) tidak memiliki relevansi dengan penguatan sistem presidensial dan efektivitas jalannya pemerintahan.

Referensi

- Abdul Ghoffar. "Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain." *Jurnal Konstitusi*, 2018.
- Agus Dwiyanto. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Ahsan Yunus. "Multilayered Democracy in Papua: A Comparison of "Noken" System and Electoral College System in the United States." *Hasanuddin Law Review (HALREV)*, 2020.
- Benito Asdhie Kodiyat MS. "Hak Konstitusional Partai Politik Dalam Pengusulan Calon Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilu 2019." *Borneo Law Review*, 2017.
- Djayadi Hanan. "Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian", <http://puskapol.ui.ac.id/wpcontent/uploads/2015/02/MakalahDjayadi-Hanan>.
- Fahri Bachmid. "RUU Pemilu dan Presidential Threshold Dari Aspek Konstitusi". <http://KlikLegal.com/content/uploads/2020/07/01>.
- Fuqoha. "Pengisian Jabatan Presiden dan Presidential Threshold dalam Demokrasi Konstitusional di Indonesia." *Jurnal Ajudikasi*, 2017.
- Hamzah Halim dan Kemal Redindo. 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Hendra Poltak Tafona. 2019. *Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Dalam Pemilu Terhadap Perlindungan hak Konstitusional Warga Negara*. (Tesis). Medan: Universitas Sumatera Utara.
- Irwansyah. 2020. *Penelitian Hukum Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*. Yogyakarta: Mirra Buana Media.

- Janpatar Simamora. "Menyongsong Rezim Pemilu Serentak." *Jurnal Rechtsvoinding*, 2014.
- Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer.
- Juan Linz dan Arturo Valensuela. 1994. *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*, Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- Kompas.com, *Lima Ketua Umum Partai Penuh Canda Dukung Jokowi-JK*.
- Lutfhil Anshori. "Telaah Terhadap Presidential Threshold dalam Pemilu Serentak Tahun 2019." *Jurnal Yuridis*, 2017.
- Mardian Wibowo. "Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengajuan Undang-Undang." *Jurnal Konstitusi*, 2015.
- Moh. Mahfud MD. 2013. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca amandemen Kosntitusi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Ni'matul Huda, dan Imam Nasef. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*. Jakarta: Kencana.
- Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta: Kencana.
- Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 Mengenai Uji Materi UU No. 42 Tahun 2008.
- Putusan MK No. 53/PUU0XV/2017 Tentang Pengujian UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- Saldi Isra. 2019. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*. Depok: PT. Raja Grafindo Persada.
- Syamsuddin Haris, "Salah Kaprah Presidential Threshold", *Harian SINDO*, 30 Oktober 2012.
- Tempo. Sumber dikutip dalam: <https://nasional.tempo.co/read/42410/sby-kalla-deklarasikan-pencalonan>.
- Viva.co.id. *Alasan Pemerintah Pakai Ambang Batas Presiden 25 Persen*, <https://www.viva.co.id/berita/politik/926377-alasan-pemerintah-pakai-ambang-batas-presiden-25-persen>, diakses pada 6 Juni 2018.