

DINAMIKA PRESIDENTIAL THRESHOLD DALAM KODIFIKASI REGULASI PEMILU SERENTAK 2019

Zennis Helen, Sahnun Sahuri Siregar
Fakultas Hukum, Universitas Ekasakti
Jalan Veteran Dalam, Padang Pasir, Kec. Padang Barat, Padang - 25115
zennish@yahoo.com

Abstract

Article 6 and Article 6A of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (URI NRI 1945) governs the nomination of the President, the provisions of which can be seen in Chapter III concerning the Power of State Government. Although there is a codification, the implementation of the election is not yet simple and easy. The method used in this research is normative juridical research. The threshold for nominating the President and Vice President which sets the threshold with the requirement to obtain a seat of at least 20% (twenty percent) of the total number of DPR seats or 25 (twenty-five percent) of the valid votes nationally in the previous DPR member elections contrary to the provisions of Article 22E Paragraph (2) of the 1945 Constitution. The threshold for nominating a president and vice president who sets a threshold with the requirement to obtain a seat of at least 20% (twenty percent) of the total number of seats in the DPR or 25 (twenty-five percent) of valid national votes on the previous DPR member election resulted in little room for the people to make their choice.

Keywords: *Presidential threshold, codification, election*

Abstrak

Pasal 6 dan Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah mengatur tentang pencalonan Presiden, ketentuan itu dapat dilihat di Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Kendati, ada kodifikasi namun pelaksanaan pemilu belum sederhana, dan mudah. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif. Ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang menetapkan ambang batas dengan syarat perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau 25 (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya berlawanan dengan ketentuan Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945. Ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang menetapkan ambang batas dengan syarat perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau 25 (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya berakibat kepada sedikit ruang rakyat untuk menentukan pilihan.

Kata kunci: *Presidential threshold, kodifikasi, pemilu*

Pendahuluan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) telah mengatur tentang pencalonan Presiden (Fadalan, 2019), ketentuan itu dapat dilihat di Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Dua pasal berturut-turut, yakni di Pasal 6 dan Pasal 6A berisi tentang pencalonan Presiden. Pasal 6 A Ayat (2) diatur tentang pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Kemudian, di Pasal 6A Ayat (5) mengatur tentang tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang (Melki, 2018). Pengaturan ini oleh pemerintah sudah diatur dalam UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Kedua, ketentuan tentang pencalonan Presiden ini tidak dapat dipisahkan dengan ketentuan Pasal 22E Ayat (2) yang berbunyi “ Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil

Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua ketentuan ini setidaknya dapat dilihat sebagai dasar hukum tentang pencalonan Presiden dan tentang Pemilu legislative yang keduanya diatur dalam UUD 1945. Dari dua ketentuan ini lahirlah UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Yang salah satu ketentuan dalam UU Pemilu memasukkan tentang ambang batas pencalonan Presiden dalam pelaksanaan pemilihan umum yang digelar secara serentak pada 2019 mendatang.

Ketiga, permasalahan tentang perlu tidaknya ketentuan tentang ambang batas pencalonan Presiden dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemilu 2019 mendatang sempat menjadi diskursus banyak pihak, khususnya para pemerhati politik, pemilu, dan hukum tata negara. Perdebatan itu berlangsung, tidak saja sebelum disahkannya UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilu akan tetapi setelah disahkan pun, soal ketentuan ambang batas pencalonan Presiden tetap menjadi perhatian luas banyak kalangan. *Keempat*, regulasi pemilu sejak pemilu serentak 2019 ini sudah mengalami kodifikasi (pengitaban) ke dalam satu undang-undang, yakni tentang Penyelenggaraan Pemilu, tentang pemilihan legislatif dan tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Sebelum adanya kodifikasi itu regulasi pemilu terpisah satu sama lain. Misalnya pemilu Presiden dan Wakil Presiden ada di Undang-Undang No 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Kendati, ada kodifikasi namun pelaksanaan pemilu belum sederhana, dan mudah. Beberapa kalangan mengatakan pelaksanaan pemilu serentak 2019 ini merupakan pemilu yang rumit dan sulit. Karena dalam waktu satu hari digelar untuk lima kotak pemilihan, yakni untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPRD Propinsi, DPRD kabupaten/kota, Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sehingga sering disebut dengan pemilu lima kotak.

Penelitian ini akan membahas tentang ambang batas pencalonan Presiden dalam makalah ini hendak disigi dengan terlebih dahulu mengajukan dua pertanyaan penting: *Pertama*, mengapa ambang batas pencalonan Presiden ini ditolak? *Kedua*, bagaimana akibat bila ketentuan tentang ambang batas tetap diberlakukan dalam UU No 7 Tahun 2017

tentang Pemilu yang telah diperkuat juga oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya.

Hasil dan Pembahasan

Tinjauan Hukum Presidential Threshold di Indonesia

Threshold adalah bahasa Inggris, yang diartikan ke dalam bahasa Indonesia dapat berarti ambang batas. Sedangkan di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ambang batas diartikan sebagai tingkatan batas yang masih dapat diterima atau ditoleransi (Laurensius Arliman S, 2016). *Threshold* atau ambang batas ini diadopsi dalam sistem pemilu, sebagai formulasi perhitungan suara dan kursi pada sistem perwakilan proporsional.

Threshold awalnya dipergunakan dalam hal melihat tingkat kompetisi partai untuk menduduki kursi di daerah pemilihan dalam sistem Pemilu proporsional. Konsep ini mengaitkan besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) dan formula perolehan kursi partai dengan metode kuota. Hubungan matematika berlaku dalam konsep ini, semakin besar besaran daerah pemilihan, maka semakin kecil persentase perolehan suara untuk mendapatkan kursi, sebaliknya semakin kecil besaran daerah pemilihan, maka semakin besar persentase perolehan suara untuk mendapatkan kursi (Laurensius Arliman S, 2016).

Threshold bisa dipahami juga sebagai sistem perwakilan proporsional, angka dan proporsi minimum, dari jumlah pemilih untuk menjadi perwakilan/utusan di parlemen (Fahri Hamzah, 2011). Istilah Threshold juga diistilahkan dengan minimum barrier (batas minimum). Matthew Justin Streb (2013) menyatakan istilah ini sering digunakan untuk mengatur ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dan ambang batas presiden untuk bisa ikut Pemilu (*Presidential Threshold*).

Ambang batas pemilihan umum (*Electoral Threshold*) umumnya dibagi ke dalam dua klasifikasi, yaitu ambang batas efektif (*Effective Threshold*) dan ambang batas formal (*Formal Threshold*). Andrew Reynolds menjelaskan bahwa ambang batas efektif merupakan pengaturan yang lahir dari perhitungan matematis di dalam sistem Pemilihan Umum (*mathematical by product of features of electoral systems*) (Septi Nurwijayanti, Nanik Prasetyoningsih, 2006). Ambang batas efektif

diterjemahkan pula sebagai ambang batas terselubung (*Hidden Threshold*) atau ambang batas alami (*Natural Threshold*) dikarenakan Undang-Undang tidak mencantumkan secara tegas persentase suara minimal yang harus dipenuhi. Ambang batas efektif menempatkan besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) sebagai aspek matematis yang penting dalam penentuan perolehan kursi (Andrews Reynolds, 2005).

Sebenarnya Threshold secara matematika selalu ada, sehingga rumus Threshold itu disebut Threshold tersembunyi atau ambang batas efektif. Para ahli memberikan rumusan terkait ambang batas efektif ini, yakni seperti (Laurensius Arliman S, 2016): ambang batas adalah 100% dibagi besaran daerah pemilihan ditambah satu ($Threshold = 100\% : \text{besaran daerah pemilihan} + 1$), contoh, besaran daerah pemilihan adalah 19 kursi, maka ambang batasnya adalah 5 persen. Inilah yang disebut sebagai threshold.

Bedanya dengan ambang batas formal, ambang batas efektif memang tidak dituliskan dalam aturan hukum tentang persentasenya secara tegas, namun hanya bersifat alamiah atau muncul secara alamiah. Sementara ambang batas formal, besaran persentasenya dicantumkan dengan jelas dan tegas di dalam aturan hukumnya. Ambang batas tersebut dipaksakan untuk dilaksanakan dalam pemilu berdasarkan aturan Perundang-Undangan yang berlaku, sehingga partai yang tidak mendapatkan suara mencapai ambang batas, tidak berhak mendapatkan kursi atau tidak berhak diikutkan dalam penghitungan kursi. Dalam sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pemilu 2019), berarti partai politik atau koalisi partai politik yang tidak mencapai ambang batas, tidak berhak mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Perkembangan pemilihan umum dalam konsep demokrasi Indonesia, membawa Threshold pada setiap sistem bentuk pemilihan umum, mulai dari Electoral Threshold sebagai syarat partai politik dapat ikut serta dalam Pemilu, Parliamentary Threshold sebagai bentuk ambang batas partai untuk dapat menduduki kursi parlemen pusat, hingga Presidential Threshold sebagai ambang batas suara partai untuk mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum.

Dalam Pemilu di Indonesia, kata *Threshold* dijumpai dalam tiga kasus pengaturan sistem Pemilu. Ambang batas (*Threshold*) yang pertama kali diterapkan di Indonesia adalah saat menjelang Pemilu 2004, yakni *Electoral Threshold* yang ditetapkan pada tahun 1999. Ambang batas ini dimaknai sebagai syarat perolehan suara maupun kursi bagi partai untuk bisa ikut kembali di Pemilu mendatang. Hal ini tertuang dalam Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum. Pasal 39 Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 menyatakan : "Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki sebanyak 2% (dua per seratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah propinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum". Ketentuan ini dicantumkan kembali pada Pasal 143 ayat (1) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003. Inilah yang disebut Electoral Threshold, yaitu batas minimal perolehan kursi partai agar dapat mengikuti Pemilu berikutnya.

Pasal 5 ayat (4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden disebutkan bahwa: "Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR". Dengan demikian, Pasal 5 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2013 ini mengatur tentang pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diajukan oleh partai atau gabungan partai yang memiliki sedikitnya 15 persen kursi DPR atau 20 persen suara Pemilu DPR. Ketentuan ini dinaikkan menjadi 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara Pemilu DPR oleh Pasal 9 Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 yang mengatakan: "Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden

dan Wakil Presiden." Aturan tentang Pemilu ini kemudian diatur kembali dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Inilah yang disebut Presidential Threshold, yaitu batas minimal perolehan kursi atau suara partai atau koalisi partai agar bisa mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 202 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 menyatakan bahwa partai politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara minimal 2,5 persen suara dari jumlah suara sah secara nasional dan hanya diterapkan dalam penentuan perolehan kursi DPR dan tidak berlaku untuk DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota nasional. Saat Pemilihan Umum 2014, dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012, ambang batas parlemen yang awalnya 2,5 persen ditetapkan menjadi sebesar 3,5 persen dan berlaku nasional untuk semua anggota DPR dan DPRD. Namun UU tersebut digugat oleh 14 partai politik ke Mahkamah Konstitusi (MK). Pada akhirnya MK menetapkan ambang batas 3,5% tersebut hanya berlaku untuk DPR dan ditiadakan untuk DPRD. Inilah yang dimaksud Parliamenterly Treshold, yakni ambang batas perolehan suara minimal partai politik dalam Pemilihan Umum untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat.

Threshold pertama kali diformalkan (ditegaskan persentasenya) dalam aturan yang berlaku adalah pada tahun 1999, yang kemudian menjadi salah satu dasar hukum pelaksanaan Pemilu tahun 2004. Dengan penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa Threshold (ambang batas) antara *Electoral*, *Parliamentary* dan *Presidential* memiliki pengertian yang berbeda-beda. *Electoral* dan *presidential* adalah syarat bagi partai peserta Pemilu untuk dapat mengikuti Pemilu, sedangkan *Parliamentary* adalah syarat untuk mendapatkan kursi di parlemen.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menjadi acuan Pemilu 2019, merupakan penyederhanaan dan penggabungan dari 3 (tiga) buah Undang-undang sebelumnya, yakni Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pilpres, Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota

DPR, DPD, dan DPRD. Alasan penyederhanaan dan penggabungan ini dimaksudkan untuk mewujudkan Pemilu yang adil dan berintegritas, menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu, mencegah duplikasi pengaturan dan ketidakpastian hukum pengaturan Pemilu, dan menemukan masalah-masalah pengaturan penyelenggara dan peserta Pemilu, sistem pemilihan, manajemen Pemilu, dan penegakan hukum dalam satu undang-undang Pemilu.

Setidaknya dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 ini terdapat 5 (lima) poin penting, sebagaimana yang telah dibahas di bab sebelumnya. Salah satunya adalah pengaturan ketentuan Presidential Threshold. Presidential Threshold adalah ambang batas bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan calon Presiden atau Wakil Presiden. Dalam Pasal 222 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, menyatakan: "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." Ambang batas itulah yang akan dijadikan syarat untuk mengajukan calon Presiden pada Pemilu masal 2019. Perlu dicatat bahwa syarat Pilpres 2019 menggunakan ambang batas Pemilu tahun 2014.

Dengan ketentuan Pasal 222 tersebut, dapat dipahami bahwa hanya partai yang memiliki perolehan suara minimal 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% suara sah secara nasional. Namun jika tidak memiliki suara sampai pada ambang batas tersebut, maka mau tidak mau partai-partai politik harus berkoalisi untuk memenuhi ambang batas agar dapat mencalonkan Presiden dan Wakilnya, sehingga terpenuhi syarat minimal 20% kursi di DPR atau 25% suara sah secara nasional. Hal ini dibenarkan berdasarkan Pasal 222 ini, dan juga Pasal 223 poin (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, yang mengatakan: "Partai Politik dapat melakukan kesepakatan dengan Partai Politik lain untuk melakukan penggabungan dalam mengusulkan Pasangan Calon."

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden harus dilaksanakan secara serentak dengan Pemilu

Legislatif pada Tahun 2019, dijelaskan bahwa Pemilu legislatif yang selanjutnya disebut Pileg, sehingga dengan ketetapan itu, maka acuan perolehan kursi atau suara partai-partai adalah merujuk kepada hasil Pemilu 2014. Sedangkan dalam hasil Pileg 2014, tidak ada satupun partai yang memenuhi minimal ambang batas 20% kursi DPR atau 25% suara sah nasional.

Berikut daftar hasil Pileg 2014: a) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) 109 kursi / 23.681.471(18,95%) suara; b) Partai Golongan Karya (Golkar) 91 kursi / 18.432.312 (14,75%) suara; c) Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) 73 kursi / 14.760.371 (11,81%) suara; d) Partai Demokrat 61 kursi / 12.728.913 (10,19%) suara; e) Partai Amanat Nasional (PAN) 49 kursi / 9.481.621 (7,59%) suara dan f) Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 47 kursi / 11.298.957 (9,04%) suara.

Dengan melihat hasil perolehan suara partai-partai yang mengikuti Pileg 2014, maka dapat dipastikan partai-partai itu harus melakukan koalisi, membangun kekuatan dengan partai yang lainnya agar dapat mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden. Dalam naskah akademik rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum, dikatakan bahwa alasan diadakannya ambang batas, yang dalam hal ini Presidential Threshold, bertujuan untuk memperkuat sistem pemerintahan Presidensial atau membentuk sistem pemerintahan Presidensial yang efektif. Sebdab Indonesia adalah negara yang menganut sistem pemerintahan Presidensiil. Dengan tetap diberlakukannya aturan ambang batas di Pemilu 2019 diharapkan dapat semakin mengokohkan sistem Presidensiil yang dianut Indonesia.

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengaturan ambang batas (Threshold) merupakan mekanisme yang niscaya digunakan dalam sistem Presidensial dengan multi partai. Presiden membutuhkan dukungan mayoritas diparlemen. Tanpa dukungan mutlak, Presiden sangat mungkin menjadi kurang decisive dalam upaya menggerakkan jalannya pemerintahan dan pembangunan sehari-hari. Dengan adanya sistem Threshold ini, dalam jangka panjang diharapkan dapat menjamin penyederhanaan jumlah partai politik dimasa yang akan datang. Makin tinggi angka ambang batas, diasumsikan makin cepat pula upaya mencapai kesederhanaan jumlah partai politik (Jimly Asshiddiqie, 2017).

Ambang Batas Pencalonan Presiden

Ketentuan tentang ambang batas pencalonan Presiden dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu diatur dalam Pasal 222 yang berbunyi "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 25 (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya. Pasal inilah yang diuji ke Mahkamah Konstitusi. Hadar Nafis Gumai salah satu yang menggugat UU Pemilu ini menilai ketentuan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) itu membatasi hak untuk mendapatkan calon presiden alternatif sebanyak-banyaknya (Kompas, 2018). Selain itu, menurut dia, ketentuan ambang batas itu masih menggunakan hasil Pemilu 2014. Sangat mungkin itu untuk melindungi apa yang sudah dilakukan selama ini, karena memang pengaturan *presidential threshold* itu menggambarkan kekuatan yang sebelumnya sebagai dasar untuk bisa mencalonkan kekuatan baru yang mungkin dipilih oleh masyarakat itu menjadi sempit ruangnya (Kompas, 2018).

Menurut kuasa hukum pemohon, Unoto Dwi Yulianto di Gedung Mahkamah Konstitusi Jakarta, Kamis (12/7/2018), banyaknya calon presiden dan wakil presiden berbanding lurus dengan upaya demokrasi yang mencari pemimpin yang terbaik dari yang baik, sehingga semakin banyak pilihan akan membuat rakyat Indonesia termasuk pemohon mendapatkan manfaat dalam menentukan pilihan (Kompas, 2018). Sehingga, bila ketentuan a quo berlaku maka berpotensi menghilangkan hak konstitusional pemilih pemula untuk mendapatkan banyaknya alternatif calon pemimpin. Mekanisme berdasarkan hasil pemilu sebelumnya jelas merugikan dan mengebiri hak-hak konstitusional pemilih pemula termasuk pemohon karena pemohon tidak pernah memberikan mandat atau suaranya kepada partai politik mana pun pada pemilihan umum tahun 2014 (Kompas, 2018).

Denny Indrayana berpandangan bahwa setidaknya ada sepuluh alasan berbeda untuk mendalilkan Pasal 222 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang *Presidential Threshold* bertentangan dengan UUD 1945. Namun,

kesepuluh argumen itu dapat dikelompokkan menjadi enam, yaitu: *Pertama*, syarat ambang batas presiden itu bertentangan dengan sistem pemilihan dua putaran atau *two round/run off system*, yang pada dasarnya membuka luas hadirnya banyak calon presiden. Sistem pilpres dua putaran itu secara jelas diatur dalam Pasal 6A ayat (3) dan (4) UUD 1945.

Faktanya, sistem pilpres kita memang sangat lengkap mengatur detail, apalagi jika dibandingkan pemilu legislatif ataupun pemilihan kepala daerah yang sangat umum. Dalam sistem pilpres, kemungkinan banyak calon sudah diantisipasi dengan baik, sehingga syarat *presidential threshold* yang mendorong ke arah hadirnya sedikit calon, bahkan bisa calon tunggal, nyata-nyata bertentangan dengan sistem pilpres dua putaran tersebut.

Kedua, penghitungan *presidential threshold* berdasarkan hasil pemilu DPR lima tahun sebelumnya telah menghilangkan esensi pelaksanaan pemilu dan karenanya bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1) dan (2) UUD 1945 terkait pemilu. Pasal dalam konstitusi itu bukan saja menegaskan kontinuitas pemilu setiap lima tahunan, tetapi lebih mendasar dari itu adalah jaminan konstitusionalitas bagi rakyat untuk memperbaiki mandat penyelenggara negara baik di presiden maupun parlemen. Mendasarkan syarat capres dari hasil pemilu DPR lima tahun sebelumnya, yang amat mungkin sudah kadaluwarsa secara politik, adalah langkah yang menghilangkan prinsip elementer pemilu agar rakyat pemilih bisa melakukan pembaruan mandat tersebut. Saya tidak menemukan satu negara pun di dunia yang menerapkan syarat *presidential threshold* berdasarkan hasil pemilu parlemen lima tahun sebelumnya.

Ketiga, Pasal 222 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 yang mengatur "syarat" ambang batas untuk parpol dapat mengusulkan pasangan capres bertentangan dengan Pasal 6A ayat (5) UUD 1945, yang hanya mendelegasikan pengaturan "tata cara". Delegasi pengaturan "syarat" capres ke undang-undang memang ada pada Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, tetapi tidak terkait pengusulan oleh parpol, sehingga pasal 222 UU 7/2017 juga bertentangan dengan Pasal 6 ayat (2) tersebut. *Keempat*, *presidential threshold* menghilangkan esensi pemilihan presiden karena lebih berpotensi menghadirkan capres tunggal,

sehingga bertentangan dengan pasal 6A ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) UUD 1945. Sekecil apapun potensi pelanggaran konstitusi tersebut harus diantisipasi dan dibatalkan MK. Bagaimanapun, potensi hadirnya capres tunggal karena beratnya syarat ambang batas pencapresan nyata-nyata bertentangan dengan konsep "pemilihan" presiden, yang inti dasarnya adalah memilih dari beberapa pasangan capres, bukan hanya satu.

Kelima, dalam putusan terakhir terkait Pasal 222 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017, MK mendalilkan bahwa *presidential threshold* adalah *constitutional engineering*. Kami berpandangan, pendapat demikian perlu diluruskan. Syarat ambang batas pencapresan adalah pelanggaran konstitusi (*constitutional breaching*) dan bukan rekayasa positif konstitusi (*constitutional engineering*). Norma Pasal 222 tersebut telah membatasi daulat rakyat untuk memilih secara lebih bebas, membatasi hak parpol peserta pemilu untuk mengusulkan pasangan capres, menghilangkan esensi pemilu untuk pembaruan mandat rakyat, mengatur di luar delegasi yang dimandatkan konstitusi, sehingga tidak layak disebut sebagai rekayasa untuk membangun sistem partai yang lebih sederhana ataupun sistem presidensial yang lebih efektif. *Keenam*, syarat pengusulan capres oleh parpol seharusnya adalah *close legal policy* bukan *open legal policy*, sebagaimana didalilkan dalam beberapa putusan MK (Kompas, 2018).

Dalam hal syarat dan tata cara pencapresan, UUD 1945 justru telah memberikan batasan yang tegas, sehingga ruang pembuat undang-undang untuk mengatur tidaklah bebas. Bukannya kebijakan hukum yang open, syarat dan tata cara pencapresan oleh parpol justru adalah *close legal policy*. Pembatasan itu adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat, pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat, pengusul capres adalah parpol peserta pemilu, pengusulan sebelum pemilu bukan berdasarkan hasil pemilu sebelumnya, dan terkait pengusulan parpol delegasi yang diatur undang-undang adalah tata cara bukan syarat (Kompas, 2018).

Tidak hanya itu, Direktur perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi Titi Angraini yang juga salah satu pemohon dalam uji materi *Presidential Threshold* menilai, ada potensi bahaya akan ditimbulkan. Praktik demokrasi menjadi jauh dari nilai-nilai konstitusi. Hal ini

merupakan pilihan kebijakan yang irrasional dan tidak logis. Sementara itu, demokrasi yang konstitusional harus dibangun dari pengaturan yang logis dan juga rasional (Kompas, 2018).

Risiko Ambang Batas Pencalonan bagi Demokrasi

Mahkamah Konstitusi dalam putusannya yang memperkuat ketentuan pasal 222 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu telah menyebabkan sedikit jumlah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang berkontestasi dalam Pilpres 2019 mendatang. Setidaknya, hanya dua pasangan calon yang mendaftar ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang dibuka pada tanggal 4 sampai dengan 10 Agustus 2018 lalu, yakni pasangan Joko Widodo-Ma,ruf Amin dan Prabowo-Sandiaga Salahuddin Uno.

Beberapa partai yang memiliki kursi di DPR (Partai Nasdem, Golkar, PPP, PAN, Demokrat) yang berpeluang untuk mengusulkan calon Presiden dari partai-partai itu. Akan tetapi kemudian lebih memilih berkoalisi dengan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) untuk mendukung Joko Widodo. Demokrat yang paling diharapkan untuk berkoalisi dengan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) ternyata tidak didukung oleh PKB dan partai yang diisi oleh mayoritas Nadhalatul Ulama (NU) itu lebih memilih mendukung Presiden Joko Widodo sebagai Presiden.

Burhanuddin Muhtadi menyebutnya dengan Tanding Ulang Dua Jagoan (Kompas, 2018). Pertanyaan besarnya adalah kenapa hanya muncul dua pasangan calon. Padahal, ketika itu ada gerakan yang diinisiasi oleh partai Demokrat yang diketuai oleh Susilo Bambang Yudhoyono akan membentuk poros ketiga selain nama Joko Widodo dan Prabowo yang telah didengungkan waktu itu. Penulis berpandangan hal ini disebabkan oleh *Pertama*, ketentuan ambang batas pancalonan Presiden dengan syarat perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau 25 (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya.

Kedua, dengan ketentuan ini hampir tidak ada parpol yang memiliki kursi di parlemen dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tanpa berkoalisi dengan partai politik lain. Untuk memenuhi

ketentuan diatas maka parpol harus berkoalisi dengan parpol lain sehingga ambang batas yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu tercapai.

Akibatnya, sejumlah partai menyatu ke dalam dua pasangan calon, yakni Joko Widodo-Ma'ruf Amin didukung oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Golkar, Partai Nasdem, Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan ditambah dengan partai baru Perindo. Sedangkan, pada pasangan calon Prabowo-Sandiaga Uno didukung oleh Partai Gerindra, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), dan Partai Demokrat. Alterantif poros ketiga dalam skema pilpres 2019 gagal dibentuk karena partai Demokrat tidak mendapat dukungan dari partai lain, seperti PAN dan PKB. Kedua partai itu (baca: PAN) lebih memilih bergabung dengan partai Gerindra untuk mendukung Prabowo-Sandiaga Uno dan bergabung dengan PDI P untuk mendukung Joko Widodo- Ma'ruf Amin.

Calon Presiden dan Wakil Presiden yang hanya berhenti di dua pasangan calon itu, yakni pasangan Joko Widodo-Ma,ruf Amin dan Prabowo- Sandiaga Salahuddin Uno tentu berakibat kepada sedikit ruang rakyat untuk menentukan pilihan. Padahal, sebagaimana ditentukan oleh pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 adalah kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya menurut Undang-Undang Dasar. Tidak hanya itu, pelaksanaan pemilu 2019 mendatang pelaksanaan pemilu digelar secara serentak, yakni untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

Atau pemilu 2019 sering juga disebut dengan pemilu lima kotak, yakni memilih DPR, DPD, DPRD Propinsi, DPRD kabupaten/kota dan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, tidak ada lagi alasan sesungguhnya untuk menggunakan ambang batas *presidential threshold* dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan pemilu yang telah digelar serentak itu. Karena pemilu 2019 tidak sama lagi dengan pelaksanaan pemilu 2014 lalu, yang digelar secara terpisah, yakni pemilu untuk memilih DPR, DPD, DPRD Propinsi, DPRD

kabupaten/kota dan beberapa bulan setelahnya baru dilaksanakan pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Namun, pembentuk UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tetap menggunakan ambang batas *Presidential Threshold* (ambang batas pencalonan Presiden) sehingga calon Presiden dan Wakil Presiden bertumpu pada dua pasang calon, yakni Joko Widodo- Ma,ruf Amin dan Prabowo- Sandi. Akibatnya, dengan hanya dua calon itu maka kohesi sosial di tingkat akar rumput bertambah renggang dan memicu konflik di tengah masyarakat.

Penutup

Ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang menetapkan ambang batas dengan syarat perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau 25 (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya berlawanan dengan ketentuan Pasal 22E Ayat (2) UUD 1945. Ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang menetapkan ambang batas dengan syarat perolehan kursi paling sedikit 20 % (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau 25 (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya berakibat kepada sedikit ruang rakyat untuk menentukan pilihan.

Daftar Pustaka

- Andrews Reynolds, *et-al.* (2005). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA.
- Fadlan. (2019). Perkembangan Kebijakan Daerah Sebagai Paradigma Dasar Untuk Penentuan Kebijakan Mengelola Potensi Keberagaman, *Soumatra Law Review*, Vol. 2, No. 1.
- Fahri Hamzah. (2011). *Negara, Pasar dan Rakyat*, Jakarta: Faham Indonesia.
- Igusti Ngurah Agung Sayoga Raditya. (2013). *Pengaturan Ambang Batas Formal (Formal Threshold) dalam Konteks Sistem Pemilihan Umum yang Demokratis di Indonesia*, Denpasar: Tesis Pascasarjana.
- Jimly Asshiddiqie. (2017). *Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidential*, Jember: Universitas Negeri Jember.
- Laurensius Arliman S. (2016). *Keterbukaan Keuangan Partai Politik terhadap Praktik Pencucian Uang dari Hasil Tindak Pidana Korupsi*, UIN Jakarta: Jurnal Cita Hukum.
- . (2016). *Ilmu Perundang-Undangan Yang Baik Untuk Negara Indonesia*, Yogyakarta: Deepublish.
- . (2016). *Lembaga-Lembaga Negara Independen (Di Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*, Yogyakarta: Deepublish.
- Kompas, Menanti Dibukanya Keran Ambang Batas Pencalonan Presiden. Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Menanti Dibukanya Keran Ambang Batas Pencalonan Presiden..", <https://nasional.kompas.com/read/2018/07/13/08015681/menanti-dibukanya-keran-ambang-batas-pencalonan-presiden>. diakses pada tanggal; 27 Agustus 2019.
- Kompas, Hapus Ambang Batas Pencalonan Presiden Artikel ini telah tayang di Kompas.com dengan judul "Hapus Ambang Batas Pencalonan Presiden", <https://nasional.kompas.com/read/2018/07/23/09520931/hapus-ambang-batas-pencalonan-presiden>. diakses pada tanggal; 27 Agustus 2019.
- Matthew Justin Streb. (2013). *Law and Election Politics: The Rules of the Game*, New York, Routledge, New York: UC Press.
- Melki. (2018). Hubungan DPRD dan Pemerintah Daerah Dalam Penetapan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah, *Soumatra Law Review*, Vol. 1, No. 1.
- Muhammad Siddiq Armia, *et-al.* (2016). Penghapusan Presidential Threshold Sebagai Upaya Pemulihan Hak-hak Konstitusional, *Petita*, Vol. 1 No. 2.

Septi Nurwijayanti, Nanik Prasetyoningsih.
(2006). *Politik Ketatanegaraan*,
Yogyakarta: Lab Hukum Fakultas
Hukum UMY.