

Problematika Penerapan *Presidential Threshold* 20% Dalam Sistem Presidensial Indonesia

Tsabbit Aqdamana

Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta

e-mail: tsabbittlafranpane@gmail.com

Abstract: The presidential threshold constitutional design is an additional provision regarding the regulation regarding the requirements for the candidacy of the President and Vice President in Article 6A paragraph (2) of the Constitution of the Republic of Indonesia. The holding of the Simultaneous General Elections in 2024 still leaves ongoing problems from 2008-2022, namely the presidential threshold. This research examines two things, first, what are the problems with applying the presidential threshold of 20% in the Indonesian constitutional system? Second, what are the ideas on the problematic implementation of the presidential threshold of 20% in the Indonesian constitutional system? The research is normative as well as statutory and conceptual approaches. The results of the research conclude first, in the logic of a presidential system, the results of legislative elections are the basis for the requirements for presidential candidacy in the presidential election, which is unusual. This is because the basis for the legitimacy of a president in a presidential system scheme is not determined by the political support of parliament from legislative election results and is not in accordance with the aims and objectives of holding simultaneous elections. Second, recalling the roles and functions of the executive and legislative bodies to maintain the principle of checks and balances. Furthermore, it is necessary to abolish the presidential threshold through revising article 222 of Law no. 7 of 2017 after the 2024 simultaneous elections were held because revising at this time is not possible because the process for the 2024 election stages has already been carried out, it is not possible to carry out revisions at this time.

Keywords: Presidential Threshold 20%, Indonesian Presidential System

Abstrak: Desain konstitusional *presidential threshold* merupakan ketentuan tambahan mengenai pengaturan tentang syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI. Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak pada Tahun 2024 masih menyisahkan problematika yang berkelanjutan dari tahun 2008-2022 yakni *presidential threshold*. Penelitian ini mengkaji dua hal, *pertama* bagaimana problematika penerapan *presidential threshold* 20% dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

Kedua, bagaimana gagasan atas problematika penerapan *presidential threshold* 20% dalam sistem ketatanegaran Indonesia? Penelitian bersifat normatif serta pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menyimpulkan *pertama*, dalam logika sistem presidensial hasil pemilu legislatif menjadi dasar syarat pencalonan presiden dalam pilpres merupakan hal yang tidak lazim. Sebab, basis legitimasi seorang presiden dalam skema sistem presidensial tidak ditentukan oleh dukungan politik parlemen hasil pemilu legislatif serta tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dari pelaksanaan pemilu serentak. *Kedua*, mengingat kembali peran dan fungsi dari lembaga eksekutif dengan legislatif untuk menjaga prinsip *check and balances*. Selanjutnya perlu adanya penghapusan *presidential threshold* melalui merevisi pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 setelah pemilu serentak 2024 dilaksanakan karena merevisi saat ini tidak mungkin terjadi karena proses tahapan pemilu 2024 sudah berjalan maka tidak mungkin untuk dilakukan revisi saat ini.

Kata Kunci: *Presidential Threshold* 20%, Sistem Presidensial Indonesia

Pendahuluan

Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat pemilu) merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi dengan sistem perwakilan. Pemilu adalah wujud nyata dari demokrasi prosedural. Indonesia menganut sistem demokrasi sekaligus kedaulatan rakyat sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) menyatakan bahwa “*kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Kedaulatan rakyat atau demokrasi (*democracy*) sebagaimana diatur dalam UUD NRI 1945 (*constitutional democracy*) menggunakan penyelenggaraan pemilu (*election*) sebagai *tool* untuk mewujudkan demokrasi (*electoral democracy*).¹

Sistem pemerintahan yang dianut Indonesia menurut UUD NRI 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial, sistem ini harus diturunkan secara konsisten ke dalam pengaturan sistem kepartaian,

¹ Gotfirdus Goris Seran, Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 3, September 2019, hlm. 660

sistem pemilu legislatif, dan sistem pemilu Presiden.² Diadakannya pemilihan umum merupakan bentuk representasi dari kedaulatan rakyat, pada dasarnya rakyatlah yang mempunyai kekuasaan dan wewenang tertinggi, namun untuk menjamin ketertiban dalam proses menjalankan kekuasaannya, maka diadakanlah pemilu untuk memilih para wakil rakyat dalam rangka untuk menjalankan pemerintahan itu sendiri baik di eksekutif maupun legislatif.

Setiap lima tahun sekali, bangsa Indonesia menyelenggarakan pemilihan Presiden dan wakil presiden untuk selanjutnya disebut Pilpres. Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tepatnya tahun 2004, Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung untuk pertama pasca reformasi. Bila sebelumnya presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR sehingga menjadikan presiden dan wakil presiden sebagai mandataris MPR, maka sejak tahun 2004, presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Artinya, rakyat secara langsung bebas mendaulat calon pemimpinnya sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 22 E Ayat 5 UUD NRI 1945.

Ketentuan Pasal 22E UUD 1945 sebagaimana disebutkan di atas, menegaskan bahwa Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, serta anggota DPRD diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sebenarnya telah memberikan gambaran bahwa terjadi kontrak sosial antara pemilih dan yang dipilih di dalamnya, Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih nyata dari rakyat dan kemauan pemilih akan menjadi pegangan bagi Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan kekuasaannya untuk mengelola negara.³

Para wakil rakyat yang menjadi anggota legislatif maupun yang mendukung jabatan eksekutif diseleksi dan diawasi oleh rakyat sendiri.

² Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017, hlm. 38.

³ Achmad Edi Subiyanto, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaharu Demokrasi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, No. 2, Juni 2020, hlm. 361

Wakil rakyat yang dihasilkan dari pemilu diharapkan memiliki untuk mempresentasikan kepentingan rakyat. Selain untuk menghasilkan pemerintahan yang representatif dan bertanggung jawab.⁴ Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden telah diatur dan disederhanakan ke dalam Undang-Undang baru yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Walaupun demikian muatan terhadap pengaturannya sedikit banyak masih mengadopsi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yang salah satu muatannya masih tetap ada mengenai *Presidential Threshold*.

Desain konstitusional *Presidential Threshold* merupakan ketentuan tambahan mengenai pengaturan tentang syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI yang menyatakan bahwa “*Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik ataupun gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu*”. Kemudian, ketentuan Pasal 22 E Ayat (2) UUD NRI mengatur tentang pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian ketentuan pada ayat (3) menyebutkan bahwa “*peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah Partai Politik*”.⁵

Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak pada Tahun 2024 masih menyisahkan problematika yang berkelanjutan dari tahun 2008-2022 yakni ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*). Para pembuat Undang-Undang tersebut mematok ambang batas pencalonan paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional pada pemilu DPR yang sebelumnya.⁶ Hal ini yang menjadi perdebatan dikalangan masyarakat, ada yang mengatakan *presidential threshold* merupakan penguatan sistem presidensial dan ada juga yang berpendapat jika *presidential threshold* mencederai demokrasi dan hak-hak partai politik lainnya serta hak-hak masyarakat untuk memilih calon Presiden dan Wakil Presiden menjadi terbatas.

⁴ Muhadam Labolo, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis*, Cetakan Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm. 52.

⁵ Lihat Pasal 22E Ayat (3) UUD NRI 1945

⁶ Lihat Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu

Penentuan *presidential threshold* merupakan permainan elite politik dengan alasan memperkuat sistem Presidensial itu sendiri, walaupun tujuan lain diadakannya *presidential threshold* untuk menseleksi jumlah calon yang akan di ajukan untuk mengikuti pemilihan presiden. Padahal pemilihan presiden merupakan suatu agenda yang sangat penting bagi rakyat Indonesia, karena pemilihan presiden bertujuan memilih calon Presiden dan wakil Presiden yang akan memimpin bangsa Indonesia untuk lima tahun kedepan. Oleh karena itu tentunya dalam pembuatan aturan terkait *presidential threshold* seharusnya baik legislatif maupun eksekutif harus lebih memperhatikan secara seksama agar tidak terjadinya penyimpangan dari tujuan diadakannya pilpres untuk menghasilkan calon Presiden dan wakil Presiden yang berkualitas. Karena pemilihan presiden dan wakil presiden merupakan amanah Undang-Undang Dasar 1945 dimana merupakan bentuk implementasi dari kedaulatan rakyat. Justru dengan adanya ambang batas 20% mencederai kedaulatan rakyat itu sendiri.

Pada awalnya, pemilihan presiden dengan *presidential threshold* di tahun 2004, 2009 dan 2014 pada masa itu terlebih dahulu dilaksanakan pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD, setelah pemilihan legislatif selesai barulah pemilihan presiden dan wakil presiden. Artinya, setiap partai politik, sudah terlebih dahulu mengantongi suara dari pemilu legislatif, yang dilakukan jauh-jauh hari sebelum Pilpres dilaksanakan, dari perolehan suara tersebut menjadi tiket untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden.

Pada pemilu 2019, terjadi perubahan undang-undang terkait pemilu presiden dan wakil presiden pada tahun 2017 yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu untuk tahun 2019 yaitu Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengakomodasi pemilu presiden dan juga pemilu legislatif didalamnya, pemilihan presiden dan wakil presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dilaksanakan secara serentak dalam satu waktu sehingga menjadi polemik dan perdebatan, jika mengacu pada hasil pemilu DPR sebelumnya hal itu bertentangan dengan prinsip *one person, one vote, one value* (OPOVOV).⁷

⁷ Alfa Fitri dan Wicipto Setiadi, *Presidensial Threshold dalam Pemilihan Umum Serentak: Kemunduran Demokrasi Konstitusional?*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19 No. 1, Maret 2022, hlm. 69

Hal ini menjadi permasalahan, ketika pemilu legislatif dan eksekutif dilaksanakan pada satu waktu, di jam, hari, bulan, tahun, yang bersamaan, kemudian yang menjadi dasar syarat pencalonan hasil pemilu DPR periode sebelumnya untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden, itulah yang terjadi di pemilu tahun 2019 dan yang akan datang 2024. Hal ini menjadi persoalan ketatanegaraan Indonesia.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dikemukakan di atas, maka peneliti menarik adanya rumusan masalah sebagai berikut: *pertama*, bagaimana problematika penerapan *presidential threshold 20%* dalam sistem presidensial Indonesia? *Kedua*, bagaimana gagasan atas problematika penerapan *presidential threshold 20%* dalam sistem presidensial Indonesia? Sebagai tindak lanjut dari rumusan masalah yang telah dipaparkan di atas, maka tujuan dalam penelitian ini adalah: *pertama*, untuk mengetahui problematika penerapan *presidential threshold 20%* dalam sistem presidensial Indonesia. *Kedua*, untuk mengetahui gagasan atas problematika penerapan *presidential threshold 20%* dalam sistem presidensial Indonesia.

Penelitian ini menggunakan teori demokrasi dan pemilu. Teori *pertama* yakni demokrasi. Demokrasi merupakan konsep pemerintahan yang identik dengan kedaulatan rakyat. Dimana dalam konsep pemerintahan yang demokratis menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam melaksanakan pemerintahan suatu negara. Demokrasi pertama-tama merupakan gagasan yang mengandaikan bahwa kekuasaan itu adalah dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam pengertian yang lebih partisipatif demokrasi bahkan disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk, dan bersama rakyat. Artinya kekuasaan itu pada pokoknya diakui berasal dari rakyat, dan karena itu rakyatlah yang sebenarnya menentukan dan memberi arah serta yang sesungguhnya menyelenggarakan kehidupan kenegaraan.⁸ Konsep demokrasi dipraktekkan di seluruh dunia secara berbeda-beda dari negara yang 1 (satu) dengan negara yang lain. Demokrasi sudah menjadi paradigma dalam bahasa komunikasi dunia mengenai sistem pemerintahan dan sistem politik yang dianggap ideal.⁹ Masyarakat yang demokratis, hak-hak sipil dan kebebasan dihormati dan dijunjung

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 293

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hlm. 141

tinggi. Bagaimanapun kebutuhan akan kebebasan individual dan sosial harus dipenuhi. Kebebasan individual mengacu pada kemampuan manusia sebagai individu untuk menentukan sendiri apa yang harus dilakukannya dalam hidup ini. Konstitusi yang menjadi dasar pijakan Bangsa Indonesia yaitu UUD NRI 1945. Salah satu bentuk praktik bernegara Indonesia adalah dianutnya konsep demokrasi, bisa dilihat pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan: “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”, makna penting dari Pasal tersebut adalah penegasan bahwa Indonesia menganut demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*).

Teori *kedua* yakni pemilu. Pemilu tidak dapat dipisahkan dari demokrasi, karena Pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya demokrasi. dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.¹⁰ Pemilu merupakan sebuah sarana bagi rakyat untuk berpartisipasi dalam menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan. Pemilu yang pada akhirnya berfungsi sebagai sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa. Reformasi pada tahun 1998 yang kemudian diikuti dengan perubahan UUD 1945 berdampak pada berubahnya sistem pemilihan umum. Pasca perubahan UUD 1945, baik pemilihan anggota legislatif maupun pemilihan pelaksana kekuasaan eksekutif dilaksanakan secara langsung oleh rakyat. Berdasarkan perubahan tersebut setiap warga negara mempunyai hak untuk memilih perwakilannya di lembaga perwakilan seperti Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR), Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disebut DPD) serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) dan memilih pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Penelitian ini dikualifikasikan kedalam penelitian normatif yaitu penelitian yang dalam pengkajiannya dengan mengacu dan mendasarkan pada norma-norma dan kaidah-kaidah hukum, peraturan perundang-undangan yang berlaku, teori-teori dan doktrin hukum, yurisprudensi dan bahan-bahan kepustakaan lainnya yang relevan dengan topik penelitian. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Sumber data yang digunakan adalah Bahan hukum primer berupa UUD NRI 1945, Undang-Undang No. 23 Tahun 2003, Undang-Undang No.42 Tahun

¹⁰ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara: Teori dan Praktik*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014, hlm 121.

2008 dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017. Bahan hukum sekunder berupa literatur, buku dan jurnal. Bahan hukum dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu menjelaskan serta menggambarkan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian ini. Hal ini dimaksudkan untuk memperoleh gambaran yang dapat dipahami secara jelas dan terarah yang berkaitan dengan topik yang dikaji.

Problematika Penerapan *Presidential Threshold* 20% Dalam Sistem Presidensial Indonesia

Problematika awal *presidential threshold* 20% adalah Indonesia menerapkan sistem multipartai dibawah sistem pemerintahan presidensial. Sistem multipartai cenderung membuat presiden tergantung pada partai lain di lembaga legislatif. Kombinasi sistem multipartai dengan sistem pemerintahan presidensial itu hal tidak tepat. Oleh sebab itu, mensiyasati kondisi sistem tata negara Indonesia dibuatlah *presidential threshold* 20% sehingga tetap menjalankan sistem pemerintahan prisedensial sekaligus multipartai, dengan demikian presiden tetap mendapatkan dukungan kekuatan politik dari lembaga legislatif dalam menjalankan roda pemerintahan. Hal tersebut justru membuat permasalahan ditengah-tengah masyarakat.

Permasalahan yang esensial terletak pada fakta bahwa pemilu legislatif dihubungkan dengan pilpres, yakni pemilu legislatif dijadikan prasyarat untuk pelaksanaan pilpres. Dalam logika sistem presidensial, presiden bukan bagian dari legislatif, presiden (eksekutif) dan lembaga DPR (legislatif) adalah dua lembaga yang terpisah yang memiliki mandat langsung dari pemilih dan merupakan dua lembaga yang paralel, untuk menjadi presiden tidak tergantung dari dukungan politik lembaga legislatif. Hal itulah yang menjadikan ciri khas sistem presidensial.¹¹ Keberlangsungan eksekutif tidak tergantung pada legislatif serta kedudukan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi legislatif dan menteri-menteri dalam kabinet presidensial dapat dipilih menurut kebijaksanaan presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik.¹² Presiden (eksekutif) menyelenggarakan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya, jadi benar-benar ada

¹¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Edisi Kedua, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2018, hlm. 56.

¹² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 303

pemisahan kekuasaan pemerintahan namun apabila dikemudian hari ada perselisihan antara eksekutif dan legislatif maka yudikatif yang akan memutuskannya.¹³ Hal itu berbeda dengan sistem parlementer yang tidak memungkinkan membentuk pemerintahan jika tidak ada dukungan mayoritas di parlemen.¹⁴

Pemilihan presiden dan wakil presiden yang diselenggarakan secara langsung merupakan demokratisasi atas prinsip kedaulatan rakyat, dimana rakyat berdaulat penuh dalam memilih pemimpin yang akan menjadi wakilnya. Pemilihan secara langsung juga menunjukkan adanya legitimasi rakyat yang kuat terhadap presiden dan wakil presiden yang terpilih nantinya. Pergantian mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUD yang sebelumnya "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak*" berubah menjadi Pasal 6A UUD "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*".¹⁵ Hal itu merupakan cerminan dari kerangka pelaksanaan sistem presidensial di Indonesia. Akan tetapi menerapkan *presidential threshold* 20% itu bukan merupakan ciri khas presidensial karena pencalonan presiden berdasarkan hasil pemilu DPR, artinya pemilu presiden tidak murni pemilihan langsung. Padahal ciri khas presidensial itu pemilihan langsung oleh rakyat dan presiden terpilih mempunyai hak prerogatif untuk memilih para menteri secara bebas akan tetapi dintervensi oleh koalisi partai politik karena untuk memenuhi presentase 20% kursi DPR hasil pileg sebelumnya.

Adapun ciri-ciri sistem presidensial menurut Jimly Asshiddiqie yaitu (1) terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif, (2) Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif presiden tidak terbagi dan yang ada hanya presiden dan wakil presiden, (3) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus kepala pemerintahan, (4) Presiden mempunyai hak prerogatif untuk mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya, (5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya, (6)

¹³ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2017, hlm. 254

¹⁴ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, *Op. Cit.*, hlm. 45.

¹⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 199

Presiden tidak dapat membubarkan parlemen ataupun sebaliknya, (7) jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi, (8) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat dan (9) kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.¹⁶ Sedangkan menurut Scott Mainwaring, ciri-ciri sistem presidensial yaitu (1) posisi Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, (2) Presiden dan legislatif dipilih oleh rakyat, (3) lembaga eksekutif bukan bagian dari lembaga legislatif sehingga tidak dapat diberhentikan oleh lembaga legislatif kecuali melalui mekanisme pemakzulan, (4) Presiden tidak dapat membubarkan lembaga parlemen.¹⁷

Pasca Amandemen UUD 1945 mengamanatkan pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat.¹⁸ Akan tetapi yang kemudian menjadi problematika dari tahun 2008 hingga saat ini adalah mekanisme dan persyaratan *presidential threshold* yang diatur dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu menyatakan bahwa “*pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya.*”

Pengertian *presidential threshold* jika merujuk pada UU pemilu tersebut ialah pengaturan tingkat ambang batas dukungna dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara (*ballot*) atau jumlah perolehan kursi (*seat*) yang harus diperoleh partai politik peserta pemilu sebesar 20% supaya dapat mencalonkan presiden dari partai politik atau gabungan partai politik.¹⁹ Artinya *presidential threshold* menjadi syarat bagi seseorang untuk dapat mencalonkan diri sebagai presiden atau wakil presiden di pemilu. Norma ini dianggap merugikan hak-hak konstitusional rakyat dan tidak mencerminkan sistem presidensial

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu, Jakarta, 2007, hlm. 316

¹⁷ Retno Saraswati, “Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41, No. 1 Januari 2012, hlm. 138

¹⁸ Lihat Pasal 6A UUD NRI 1945

¹⁹ Lutfil Ansori, “Telaah Terhadap Presidential Threshold dalam Pemilu Serentak 2019”, *Jurnal Yuridis*, Vol. 4, No. 1, 2017, hlm. 18

sehingga beberapa kali diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi. Permohonan *judicial review* yang terbaru diajukan oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dan Partai Bulan Bintang, tetap ditolak melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-XX/2022. Meskipun diajukan berulang kali, namun Mahkamah Konstitusi tetap tegas menyatakan ketentuan ambang batas ini bersifat konstitusional dan dianggap sebagai kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) dari pembentuk undang-undang.

Pemilu 2024 akan segera digelar, sehingga partai politik yang berhak mengajukan calon presiden dan wakilnya jika memperoleh 20 persen kursi di DPR berdasarkan hasil pemilu 2019 atau dengan memperoleh 25 persen suara sah nasional. Penerapan *presidential threshold* jika dimaknai syarat dukungan partai politik yang duduk di parlemen, hal tersebut untuk membentuk pemerinthan presidensial dalam sistem multipartai agar berjalan efektif dan stabil. Presiden dan wakil presiden yang memperoleh dukungan kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan. Selain mendapat dukungan kuat dari rakyat, presiden dan wakil presiden perlu mendapatkan dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) guna mewujudkan efektivitas pemerintahan dan efisien serta memperkuat sistem presidensial tapi bukan dengan *presidenstial threshold*.

Hakikat sebenarnya dalam sistem presidensial perihal *presidenstial threshold* sudah tidak relevan lagi digunakan bila dijadikan patokan untuk syarat capres/cawapres bisa mencalonkan diri. Sebab pada umumnya ambang batas hanya digunakan untuk syarat minimum perolehan suara capres atau cawapres bisa terpilih, sedangkan di Indonesia syarat persentase terpilihnya capres-cawapres sudah diatur dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 hasil amandamen menyatakan “*pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden*”. Hak konstitusional dalam mengusung calon presiden dan wakil presiden diberikan oleh UUD 1945 kepada seluruh partai politik. Konstitusi memberikan ruang kepada partai politik atau gabungan partai politik, tanpa adanya berapa persen perolehan kursi DPR.

Bahwa dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, terdapat ambiguitas terhadap penafsiran *presidential threshold*. Subtansi putusannya adalah mengabulkan penyelenggaraan pemilu

serentak, tetapi tidak mengabulkan penghapusan *presidential threshold* pada pemilu serentak. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk menggelar Pemilu serentak yakni dari sisi *original intent*, makna asli yang dikehendaki oleh perumus perubahan 1945 bahwa penyelenggaraan pilres dilakukan serentak dengan pileg, Slemat Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan *draf* perubahan UUD 1945 yang mengungkapkan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa “...yang dimaksud pemilu itu adalah pemilu untuk DPR, pemilu untuk DPD, pemilu untuk presiden dan wakil presiden, dan DPRD. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilu.” Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu “... Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota.” (vide *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum* (2010), halaman 602 yang mengutip Risalah Komisi A ke-2 Sidang Majelis pada Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 5 November 2001). Dengan demikian, dari sudut pandang *original intent* dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Hal demikian sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum berada dalam satu tarikan nafas, yakni, “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*”. Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pilpres.²⁰

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa *presidential threshold* merupakan *open legal policy* dari pembentuk Undang-Undang.²¹

²⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 82-83. Lihat juga Jamaluddin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold; Sejarah, Konsep dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, Stara Press, Malang, hlm. 200

²¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-XX/2022, hlm. 74

Sedangkan ketika memahami *presidential threshold* harus menunggu dulu pemilihan anggota legislatif selesai sebagai dasar untuk melihat suara perolehan pemilu nasional. Logika pemilu serentak pada pemilu 2024 adalah pemilihan presiden dan wakil presiden dengan DPR dilaksanakan secara bersamaan, apabila dasar pencalonan presiden 2024 itu hasil pileg 2019 itu tidak bisa diterima dengan logis sehingga *presidential threshold* tidak relevan lagi karena hasil pemilu dengan sistem serentak dapat dilihat secara relevan antara anggota legislatif terpilih dengan presiden terpilih terhadap penguatan sistem presidensial, presiden sebagai kepala negara dapat melakukan fungsinya terhadap sistem presidensial secara sistematis korelatif dengan integrasi yang signifikan dalam kerjasama dengan DPR.²² Pada dasarnya tujuan *presidential threshold* untuk menciptakan sistem kepartaian yang sederhana dan dalam rangka mencari dukungan mayoritas parlemen, namun dengan adanya pemilu serentak secara otomatis akan terlaksana tujuan tersebut, sehingga tidak perlukan lagi *presidential threshold*.

Jika melihat partai politik saat ini sudah melakukan manuver untuk menyongsong pemilu serentak 2024 dengan adanya koalisi yang terbentuk, koalisi pertama adalah Koalisi Indonesia Bersatu (KIB) yang berisikan Partai Golkar, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Gabungan ketiga partai ini, meski hingga kini belum memastikan siapa yang akan diusung menjadi pasangan capres dan cawapres, jika ditotal raihan kursi DPR-nya saat ini mencapai 25,87 persen. Koalisi ini sengaja dibuat lebih awal dari koalisi-koalisi lainnya karena pembentukan koalisi di menit-menit terakhir itu menyebabkan koalisi tidak solid dan tidak optimal.²³

Koalisi kedua yang terbentuk adalah kebangkitan Indonesia Raya (KIR) diantaranya Gerindra dan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) sudah pernah mendeklarasikan kesepakatan koalisi mereka

²² Ratna Sholihah, "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 Dalam Perspektif Politik", *Jurnal Ilmial Pemerintahan*, Vol. 3, No. 1, 2018, hlm. 81

²³ Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2022/10/11/16171021/airlangga-ungkap-alasan-bentuk-kib-lebih-awal-koalisi-di-menit-akhir-tidak>, pada tanggal 15 Oktober 2022, pukul 01.24 WIB

menuju Pilpres 2024 dengan jumlah total persentase raihan kursi di DPR sebesar 23,25 persen.²⁴

Koalisi ketiga yang akan terbentuk adalah Nasdem, Demokrat dan PKS. Pasca Partai Nasional Demokrat (Nasdem) resmi mengumumkan Anies Baswedan sebagai calon presiden (capres) yang akan diusung pada Pilpres 2024, koalisi pertama adalah koalisi yang akan mengusung Anies. Untuk mencapai *presidential threshold* 20%, Nasdem pastinya harus mencari kawan koalisi dan kemungkinan besar adalah Partai Demokrat dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Gabungan persentase raihan kursi DPR tiga parpol ini jika ditotal mencapai 28,50 persen.²⁵

Yang terakhir atau keempat menyisakan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP). Sebagai partai pemenang Pemilu 2019, PDIP menjadi satu-satunya parpol yang bisa mengusung pasangan capres-cawapres tanpa harus berkoalisi dengan parpol lain. Persentase kursi PDIP di DPR saat ini diketahui mencapai 22,38 persen.²⁶

Para partai politik sudah melakukan persiapan menghadapi pemilu serentak 2024 dengan cara berkoalisi, jika dicermati parpol yang kurang presentasi dari *presidential threshold* ada keterpaksaan sejak awal untuk mendapatkan tiket ambang batas 20%, apalagi Nasdem yang sudah mendeklarasikan bakal calon presidennya, maka Nasdem harus mencari teman untuk berkoalisi sehingga melebihi ambang batas 20%, hanya PDI-P yang santai tidak terburu-buru berkoalisi karena sudah memiliki tiket ambang batas tanpa perlu berkoalisi dengan partai manapun. Disinilah terjadi ketidaksetaraan antar partai karena adanya ambang batas 20% tersebut. Para pendukung *presidential threshold* memiliki argumentasi bahwa penerapan *presidential threshold* akan memperkuat sistem presidensial karena akan terbangun pemerintahan

²⁴ Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220701172456-32-816174/waketum-luruskan-nama-koalisi-gerindra-pkb-kebangkitan-indonesia-roya>, pada tanggal 15 Oktober 2022, pukul 01.40 WIB

²⁵ Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2022/10/11/05275121/nasdem-klaim-perkembangan-koalisi-dengan-demokrat-pks-semakin-menggembirakan>, pada tanggal 15 Oktober 2022, pukul 01.33 WIB

²⁶ Diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/rjhq7d409/skenario-empat-koalisi-parpol-untuk-pilpres-2024>, pada tanggal 16 Oktober 2022, pukul 13.17 WIB

yang efektif dikarenakan mendapatkan dukungan parlemen dalam pengambilan keputusan-keputusan yang dilakukan oleh presiden dengan terbentuknya koalisi partai politik mayoritas pendukung pemerintah ditubuh parlemen. Jika alasannya mayoritas pendukung pemerintah ditubuh parlemen kenapa tidak dibuat ambang batasnya lebih dari 50%.

Partai politik yang tidak memenuhi 20 % kursi DPR terpaksa berkoalisi, karena tidak ada pilihan bagi partai politik. Keberadaan koalisi partai politik seringkali justru menimbulkan persoalan serius yakni politik transaksional. Keharusan koalisi membuka ruang partai politik untuk tawar menawar kepentingan, seperti kepentingan untuk mendapatkan jatah kursi menteri dan kepentingan-kepentingan mendapatkan jabatan dilingkaran eksekutif.

Disisi lain, sistem presidensial yang berpadu dengan multipartai meniscayakan terbentuknya koalisi antarpolisi dalam mengusung calon presiden karena hampir dapat dipastikan bahwa sistem multipartai sulit menghasilkan partai yang memenangkan suara mayoritas, koalisi diperlukan agar presiden terpilih mendapatkan dukungan yang signifikan dari parlemen sehingga dapat memperlancar kerja-kerja lembaga eksekutif terutama untuk hal-hal yang memerlukan dukungan politik dari lembaga parlemen.²⁷

Gagasan Atas Problematika Penerapan *Presidential Threshold* 20% Dalam Sistem Presidensial Indonesia

Ada persoalan yang fundamental, jika Pasal 222 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu yang sudah disahkan itu di uji berkali-kali, Mahkamah Konstitusi telah memutus 21 perkara uji materi syarat ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden atau *presidential threshold* selama lima tahun, yaitu sejak 2017 sampai 2022.²⁸ Seharusnya lembaga pembuat produk Undang-Undang itu

²⁷ Jamaluddin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold; Sejarah, Konsep dalam Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 246

²⁸ Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/27/07195651/berkali-kali-diuji-presidential-threshold-selalu-kandas-di-mk?page=all>, pada 17 Oktober 2022, pukul 13.22 WIB

merasa gagal dan malu karena produk yang dibuat tersebut telah di *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi berkali-kali.

Ketentuan mengenai *presidential threshold* mempunyai kesalahan karena tidak mencerminkan sistem presidensial, padahal jika dilihat dari sejarahnya sudah pernah di atur dalam Pasal 5 Ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden serta dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian terulang kembali dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum memuat *presidential threshold* yang mempunyai dua kesalahan. *Pertama*, kembali menjadikan pemilu legislatif sebagai prasyarat pilpres. *Kedua*, lebih parah lagi, pemilu legislatif yang dijadikan prasyarat adalah pemilu legislatif yang sudah terjadi pada masa pemilu sebelumnya, yang dari segi konfigurasi politiknya tidak lagi sama dengan pemilu yang akan atau sedang berjalan.

Tidak lazimnya *presidential threshold* untuk tetap terus dipertahankan di Indonesia bukan hanya didasarkan pada perolehan suara legislatif yang menimbulkan terombang-ambingnya sistem presidensial dan justru *presidential threshold* lebih tepat dilaksanakan di sistem parlementer, tetapi juga didasarkan dengan adanya praktik pemilu yang diselenggarakan secara serentak. *Presidential threshold* dalam pengertian yang saat ini yaitu mendasarkan pada perolehan hasil dari pemilu legislatif periode sebelumnya untuk kemudian menjadi dasar dalam mencalonkan presiden dan wakil presiden pada periode saat ini, mengandung banyak kelemahan jika disandingkan dengan praktik pemilu serentak.

Kebijakan *presidential threshold* jika dilaksanakan dalam rezim pemilu serentak itu tidak logis. Hasil pemilu lima tahun sebelumnya yang dijadikan dasar untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden, jika melihat praktik pemilu 2019, maka acuan perolehan suara sebesar 20% (dua puluh persen) kursi DPR atau 25% (dua puluh lima persen) suara sah nasional pemilu DPR adalah hasil pemilu legislatif tahun 2014. Hal ini akan diterapkan juga pada pemilu 2024 yang mengacu pada hasil pemilu 2019. Tentu, praktik ini menjadi tidak relevan, karena hasil pemilu 2019 didapat dari total pemilih dan kondisi sosial politik yang berbeda pada tahun 2024. Penggunaan hasil pemilu sebelumnya juga akan terus digunakan pada pemilu-pemilu mendatang. Kondisi demikian menguntungkan beberapa partai politik yang telah memperoleh suara pada agenda pemilu sebelumnya. Ambang batas

pencalonan presiden ini merupakan kebijakan yang elitis dan tidak ada acuan dasar teoritisnya. Sulit untuk mencari pembenaran yang logis maupun contoh-contoh empiris yang mendukung ketentuan *presidential threshold* tersebut.

Jika *presidential threshold* dihubungkan dengan sistem presidensial maka dengan sendirinya kebijakan *presidential threshold* akan batal sendiri karena lembaga eksekutif dan lembaga parlemen merupakan dua lembaga yang mempunyai basis legitimasi yang berbeda, pencalonan presiden yang berdasarkan perolehan kursi DPR itu hal yang salah kaprah, perlunya mengingat kembali peran dan fungsi dari masing-masing lembaga dan menjaga prinsip *checks and balances*. Mekanisme *checks and balances* telah dilembagakan dalam institusi suprastruktur politik yaitu pemisahan kekuasaan antara eksekutif dengan legislatif dimana masing-masing dipegang oleh presiden dan parlemen, dalam hubungannya dengan parlemen presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen.²⁹

Pemilu serentak 2024 tetap menggunakan *presidential threshold*, dengan adanya ketentuan ambang batas pencalonan presiden, pemilu legislatif menjadi prasyarat untuk pencalonan dalam pilpres di Indonesia, dengan demikian pemilu serentak masih mengadopsi logika parlementer. Logika parlementer ini berlaku ketika pemilu legislatif dijadikan persyaratan untuk pilpres seperti di Indonesia. Dalam sistem parlementer fokus kekuasaan berada pemberian mandat dari rakyat di parlemen, pemilu itu hanya untuk memilih anggota parlemen sedangkan eksekutifnya ditentukan berdasarkan pemilu parlemen. Hasil pemilihan anggota parlemen yang akan menentukan komposisi pemerintahan (eksekutif) dan tidak pernah ada pemilihan perdana menteri. Karena perdana menteri akan muncul dari parpol peraih kursi terbanyak dari hasil pemilu parlemen.³⁰

Syarat pencalonan presiden dan wakil presiden berdasarkan hasil pemilu legislatif periode sebelumnya, lalu mempersilakan rakyat untuk memilih calon presiden dan wakil presiden. Ini artinya, pilpres tidak bersifat langsung, tapi melalui hasil pileg periode sebelumnya

²⁹ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 176

³⁰ Diakses dari <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16718&menu=2#>, pada 20 Oktober 2022, pukul 17.52 WIB

terlebih dahulu, kemudian rakyat dipersilahkan memilih calon presiden dan wakil presiden. Dengan kata lain, hasil pemilu legislatif menjadi prasyarat untuk terbentuknya eksekutif. Maka skema pemilu legislatif yang menjadi prasyarat pilpres membuat logika sistem presidensial menjadi tidak murni padahal pasca reformasi semangat untuk memurnikan sistem presidensial sudah ada.

Bila secara teoritis sulit mencari pembenaran tentang pemberlakuan ambang batas pencalonan presiden dalam pemilu serentak, secara empirik juga sulit mencari contoh pemberlakuan ambang batas pencalonan presiden dalam pilpres di banyak sistem presidensial yang ada di dunia ini. Amerika Serikat, negara dengan sistem presidensial yang paling mapan, tidak memiliki aturan ambang batas pencalonan presiden. Negara-negara di Amerika Latin, yang kebanyakan menganut sistem presidensial multipartai seperti Indonesia juga tidak memberlakukan ambang batas pencalonan presiden dalam pilpresnya. Umumnya pilpres dan pemilu legislatif di Amerika Latin juga berlangsung serentak.³¹

Pemberlakuan *presidential threshold* atau ambang batas pencalonan presiden didasari pemikiran bahwa ia akan meningkatkan kualitas demokrasi dan memperkuat sistem presidensial. Dengan adanya ambang batas pencalonan presiden maka jumlah calon presiden dan wakil presiden tidak akan banyak dan akan terbangun koalisi pendukung Presiden yang kuat melalui ambang batas pencalonan Presiden. Justru ini melemahkan sistem presidensial dan mencederai demokrasi itu sendiri. Justru dengan adanya koalisi besar (*over size coalition*) pun tidak menjadi jaminan bahwa pemegang kekuasaan legislatif tidak akan mengganggu pihak eksekutif. Jikalau hendak diperhadapkan dengan DPR, figur presiden harus mampu mengimbangi para anggota DPR yang banyak. Karakter presiden akan lemah dengan mudah diombang-ambingkan *political game* yang dikembangkan sejumlah kekuatan politik di DPR. Semakin rapuh karakter seorang presiden, seharusnya bahwa figur presiden harus kuat (namun bukan seorang yang otoriter) akan menjadi faktor kunci menggerakkan praktik sistem presidensial karena sistem presidensial

³¹ Abdul Ghoffar, "Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain" *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 3, September 2018, hlm. 490-497

meletakkan presiden sebagai *single chief executive*.³² Koalisi besar justru menjadi bumerang untuk sistem presidensial itu sendiri.

Gagasan atas problematika penerapan *presidential threshold 20%* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. *Pertama*, pemilu dalam demokrasi adalah arena kontestasi. Fungsinya bukan hanya untuk mencari siapa menang siapa kalah. Lebih dari itu, pemilu adalah sarana untuk melihat potensi dan kemungkinan munculnya calon-calon pemimpin alternatif. Maka, sebetulnya makin banyak calon, makin baik. Tidak perlu takut dengan calon yang banyak, rakyat sudah sangat berpengalaman mengikuti pemilihan umum. Rakyat paham apa yang dibutuhkan secara umum. Fungsi institusi seperti DPR dan pemerintah yang kemudian menghasilkan produk perundang-undangan adalah untuk memfasilitasi pelaksanaan hak memilih dan dipilih, bukan untuk membatasinya. Berdasarkan Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI, konstitusi sudah ketat membatasi pencalonan presiden. Hanya partai politik atau gabungan partai politik yang boleh mengusulkan calon. Tidak diperbolehkan adanya calon independen. Kalaupun calonnya tetap banyak, konstitusi tegas mensyaratkan sistem dua putaran, untuk memastikan presiden terpilih didukung mayoritas (lebih dari 50 persen) masyarakat pemilih.

Kedua, persoalan koalisi ketika pencalonan pilpres seperti ini tidak akan memperkuat dan menstabilkan sistem presidensial, tetapi malah memperlemah sistem presidensial. Karena presiden seringkali terikat oleh partai politik koalisi apabila kebijakan presiden tidak sejalan dengan keinginan partai dalam koalisi. Di Indonesia koalisi yang dibangun dalam sistem kepartaian selama ini tidak menunjukkan koalisi permanen, yaitu koalisi partai politik yang didasari pada ideologis melainkan pragmatis. Sehingga sering ditemukan partai politik pendukung pemerintah dalam perjalanannya menyeberang menjadi partai oposisi, dan begitu sebaliknya partai oposisi berubah haluan di tengah jalan menjadi partai pendukung pemerintah. Persoalan koalisi seperti ini tidak akan mendukung penguatan sistem presidensial, karena basis dukungan terhadap presiden dapat berubah dan berganti haluan kapan saja. Persoalan koalisi bisa diatasi jika yang dibangun adalah koalisi ideologis dan dilarang untuk pindah haluan dipertengahan jalan dengan dibentuknya pakta integritas di internal koalisinya.

³² Saldi Isra, "Hubungan Presiden dan DPR", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3 September 2013, hlm. 412

Sebaliknya tanpa ambang batas pencalonan presiden, bukan berarti calonnya pasti banyak dan pasti tidak ada koalisi antar partai. Koalisi antar partai tetap sangat mungkin terjadi karena banyak pertimbangan yang akan dipakai untuk menyesuaikan dengan dinamika politik yang terjadi. Jika koalisi tanpa ambang batas pencalonan presiden itu terjadi, hal itu lebih baik karena koalisi yang dibangun lebih murni, tidak didasari keterpaksaan untuk memenuhi persyaratan ambang batas pencalonan presiden. Yang mau berkoalisi dan memiliki kesepahaman visi, akan berlanjut, yang tidak cocok juga tetap punya pilihan lain.

Ketiga, merubah pemaknaan *presidential threshold* yang awalnya syarat mencalonkan presiden dan wakil presiden menjadi syarat minimal suara yang harus diperoleh sang calon yakni berdasarkan Pasal 6A ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden*”. Jika kita perhatikan makna *parliamentary threshold* mengatur tentang syarat minimal perolehan suara partai politik secara nasional untuk mendapatkan kursi DPR. Akan tetapi *presidential threshold* mengatur tentang syarat minimal raihan kursi DPR agar dapat mengajukan pasangan calon presiden, padahal menggunakan kata yang sama yakni “*threshold*”. Bahkan melihat praktik diberbagai negara yang menganut sistem presidensial yang disebut *presidential threshold* itu syarat minimal suara keterpilihan presiden bukan syarat pencalonan presiden. Misalnya syarat minimal suara keterpilihan presiden di Brazil 50% + 1, di Ekuador 50% + 1, di Argentina 45% atau 40% asal beda 10% dari saingan terkuatnya.³³ Hal ini perlu diluruskan kembali makna *presidential threshold* sama seperti *parliamentary threshold*.

Keempat, merevisi pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 yang 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*

³³ Pipit R, Kartawidjaja, *Memperkuat Sistem Presidensialisme Indonesia (Kumpulan Paper)*, Sindikasi Pemilu dan Demokrasi, Jakarta, 2016, hlm. 5 dalam Jamaluddin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold; Sejarah, Konsep dalam Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, Stara Press, Malang, hlm. 241

puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya” menjadi “pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu”. Akan tetapi bahwa proses tahapan pemilu 2024 sudah berjalan maka tidak mungkin untuk dilakukan revisi saat ini, sehingga setelah berakhirnya pemilu 2024 segera dilakukan revisi Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 mengenai *presidential threshold* tersebut lebih memperhatikan aspirasi masyarakat.

Bahwa penggunaan *presidential threshold* bukan satu-satunya solusi untuk memperkuat sistem presidensial karena perlu diketahui penerapan ambang batas 20% dalam UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu justru sangat merugikan masyarakat dikarenakan masyarakat tidak mempunyai pilihan yang bebas untuk menentukan siapa yang akan dipilih untuk menjadi calon presiden karena penggunaan ambang batas itu sendiri sudah membatasi jumlah calon yang dapat maju untuk menjadi calon presiden. Padahal bila dilihat sendiri tujuan diadakan pemilu khususnya pilpres adalah untuk memilih calon presiden sehingga pembatasan terhadap calon tersebut secara langsung akan berdampak kepada keterbatasan calon yang dapat dipilih oleh masyarakat untuk menjadi pemimpin bangsa selama lima tahun mendatang. Tidak menutup kemungkinan dengan adanya pembatasan calon presiden tersebut akan berdampak pada partisipasi masyarakat dalam memilih menjadi menurun (golput).

Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan. *Pertama*, bahwa dalam logika sistem presidensial hasil pemilu legislatif menjadi dasar syarat pencalonan presiden dalam pilpres merupakan hal yang tidak lazim. Sebab, basis legitimasi seorang presiden dalam skema sistem presidensial tidak ditentukan oleh dukungan politik parlemen hasil pemilu legislatif. Lembaga presiden dan parlemen dalam sistem presidensial adalah dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi berbeda. Oleh sebab itu, seharusnya ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden tidak lagi relevan diterapkan dalam pemilu serentak 2024 karena ketentuan ini menjadikan pilpres tidak lagi independen dikarenakan berpatokan pada hasil pileg, dan selain ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dari pelaksanaan pemilu serentak. Pemberlakuan *presidential threshold* menjadikan partai politik baru yang

belum menjadi peserta pemilu 2019 otomatis kehilangan hak mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Kedua, untuk menciptakan sistem presidensial yang efektif, terutama dalam hal pengambilan kebijakan bukan berarti dengan menerapkan *presidential threshold*. Melainkan dengan mengingat kembali peran dan fungsi dari lembaga eksekutif dengan legislatif untuk menjaga prinsip *check and balances*. Pemilu adalah sarana untuk melihat potensi dan kemungkinan munculnya calon-calon pemimpin alternatif. Maka, sebetulnya makin banyak calon, makin baik. Serta perlunya terbentuknya koalisi partai politik yang ideologis bukan pragmatis dan dilarang untuk pindah haluan dipertengahan jalan dengan dibentuknya pakta integritas di internal koalisinya. Selanjutnya merubah pemaknaan *presidential threshold* yang awalnya syarat mencalonkan presiden dan wakil presiden menjadi syarat minimal suara yang harus diperoleh sang calon dan perlu adanya penghapusan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) melalui merevisi pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 setelah pemilu serentak 2024 dilaksanakan karena merevisi saat ini tidak mungkin terjadi karena proses tahapan pemilu 2024 sudah berjalan maka tidak mungkin untuk dilakukan revisi saat ini.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu, Jakarta, 2007.
- _____, Jimly, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012
- _____, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- Astomo, Putera, *Hukum Tata Negara: Teori dan Praktik*, Thafa Media, Yogyakarta, 2014
- Budiardjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008.
- Ghafur, Jamaluddin dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold; Sejarah, Konsep dalam Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, Stara Press, Malang.
- Huda, Ni'matul dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Kencana, Jakarta, 2017.
- _____, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016.
- _____, Ni'matul, *Ilmu Negara*, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2017.
- Isra, Saldi, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Edisi Kedua, PT RajaGrafindo Persada, Depok, 2018.
- Labolo, Muhadam, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia: Teori, Konsep dan Isu Strategis*, Cetakan Pertama, Rajawali Pers, Jakarta, 2015.
- M. Gaffar, Janedjri, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012.
- Ansori, Lutfil, "Telaah Terhadap Presidential Threshold dalam Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Yuridis*, Vol. 4, No. 1, 2017.
- Fitri, Alfa dan Wicipto Setiadi, *Presidensial Threshold dalam Pemilihan Umum Serentak: Kemunduran Demokrasi Konstitusional?*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19 No. 1, Maret 2022.

- Ghoffar, Abdul, "Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain" *Jurnal Konstitusi*, Vol. 15, No. 3, September 2018.
- Isra, Saldi, "Hubungan Presiden dan DPR", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3 September 2013.
- Saraswati, Retno, "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 41, No. 1 Januari 2012.
- Seran, Gotfirdus Goris, Konstitusionalitas dan Desain Pemilukada Langsung Serentak Nasional, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 16 No. 3, September 2019.
- Sholihah, Ratna, "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 Dalam Perspektif Politik", *Jurnal Ilmial Pemerintahan*, Vol. 3, No. 1, 2018.
- Subiyanto, Achmad Edi, "Pemilihan Umum Serentak yang Berintegritas sebagai Pembaharu Demokrasi Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 17, No. 2, Juni 2020.
- Airlangga Ungkap Alasan Bentuk KIB Lebih Awal: Koalisi di Menit Akhir Tidak Solid dan Optimal, <https://nasional.kompas.com/read/2022/10/11/16171021/airlangga-ungkap-alasan-bentuk-kib-lebih-awal-koalisi-di-menit-akhir-tidak>, diakses pada tanggal 15 Oktober 2022, pukul 01.24 WIB
- Berkali-kali Diuji, "Presidential Threshold" Selalu Kandas di MK, <https://nasional.kompas.com/read/2022/02/27/07195651/berkali-kali-diuji-presidential-threshold-selalu-kandas-di-mk?page=all>, diakses pada 17 Oktober 2022, pukul 13.22 WIB
- Nasdem Klaim Perkembangan Koalisi dengan Demokrat-PKS Semakin Menggembirakan, <https://nasional.kompas.com/read/2022/10/11/05275121/nasdem-klaim-perkembangan-koalisi-dengan-demokrat-pks-semakin-menggembirakan>, diakses pada tanggal 15 Oktober 2022, pukul 01.33 WIB
- Saldi Isra Bahas Sistem Pemerintahan, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=16718&menu=2#>, diakses pada 20 Oktober 2022, pukul 17.52 WIB

Skenario Empat Koalisi Parpol untuk Pilpres 2024, <https://www.republika.co.id/berita/rjhq7d409/skenario-empat-koalisi-parpol-untuk-pilpres-2024>, diakses pada tanggal 16 Oktober 2022, pukul 13.17 WIB

Waketum Luruskan Nama Koalisi Gerindra-PKB: Kebangkitan Indonesia Raya, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220701172456-32-816174/waketum-luruskan-nama-koalisi-gerindra-pkb-kebangkitan-indonesia-raya>, diakses pada tanggal 15 Oktober 2022, pukul 01.40 WIB

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-XX/2022.

