

# **Analisis Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Nomor 49/PUU-XVI/2018 Tentang Presidential Treshold**

*By: Fajar Tri Laksono<sup>1</sup>*

## **Abstract**

*Law No. 7 of 2017 concerning General Elections Article 222 governing the threshold of the nomination of president and vice president (presidential treshold). The Constitutional Court has decided that the threshold for nominating a president and vice president is in accordance with the constitution. This research is categorized as library research with literature study. The type of approach is legal normative. Considerations of the Constitutional Court ruled that the threshold article (presidential treshold) is constitutional. First, the sound of Article threshold limits the political parties participating in the Presidential and Vice-Presidential Elections which have passed the verification by the General Election Commission. Unfair treatment is evident for participants in the general election, especially political parties who qualify to participate in the general election and especially for those who want to run for president and vice president. Second, the implementation of the presidential threshold is not appropriate to strengthen the presidential system in Indonesia. Presidential Treshold is not a prerequisite for nomination, but a requirement for applying a minimum threshold for presidential election.*

*Keywords: Presidential Treshold, Constitutional Court, Constitutionality*

## **Abstrak**

UU No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 222 yang mengatur ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden (*presidential treshold*). Mahkamah Konstitusi telah memutuskan ambang batas pencalonan preisiden dan wakil

---

<sup>1</sup> Penulis Adalah Alumni Mahasiswa Ilmu Hukum Tahun 2019 Konsentrasi Hukum Tata Negara Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.  
Email: [fajartrilaksono92@gmail.com](mailto:fajartrilaksono92@gmail.com)

presiden adalah sesuai konstitusi. Penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian pustaka (*library research*) dengan studi literatur. Jenis pendekatan yang digunakan adalah *yuridis normatif*. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi memutuskan pasal ambang batas (*presidential threshold*) adalah konstitusional. Pertama, bunyi Pasal ambang batas membatasi partai politik peserta Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dinyatakan lolos verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum. Perlakuan yang tidak adil nampak bagi peserta pemilihan umum terutama partai politik yang lolos menjadi peserta pemilihan umum dan khususnya bagi orang yang ingin mencalonkan diri menjadi presiden dan wakil presiden. Kedua, berlakukannya *presidential threshold* kurang tepat untuk penguatan sistem presidensial di Indonesia. *Presidential threshold* bukanlah syarat pencalonan, namun syarat pemberlakuan ambang batas minimum bagi keterpilihan presiden.

Kata Kunci: *Presidential Threshold*, Mahkamah Konstitusi, Konstitusionalitas.

## A. Pendahuluan

Ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) menjadi diskursus belakangan ini. Persoalan hukum yang terjadi ketika pelaksanaan pemilihan umum yang dilaksanakan serentak antara Pemilihan Legislatif dan Pemilihan Presiden di Indonesia masih mempertahankan ketentuan *presidential threshold* (ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden) bagi partai politik untuk mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Menurut Harun Husein dalam Sigit Pamungkas, *presidential threshold* adalah pengaturan tingkat ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara atau jumlah perolehan kursi yang harus diperoleh partai politik peserta pemilihan umum agar dapat mencalonkan presiden dari partai politik tersebut atau dengan gabungan partai politik.<sup>2</sup> *Presidential threshold*

---

<sup>2</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilihan umum*, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol, 2009), p. 19.

adalah syarat ambang batas untuk pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik berdasarkan patokan jumlah suara atau jumlah perolehan kursi pada Pileg.

Pemilihan Presiden sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945, menunjukkan bahwa pengisian jabatan presiden dilakukan melalui demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Sedangkan demokrasi secara langsung (*direct democracy*) dalam sistem pengisian jabatan Presiden di Indonesia dimulai setelah adanya amandemen Undang-Undang Dasar 1945, dalam Pasal 6A ayat (1): “Presiden dan wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.”<sup>3</sup>

Pencalonan presiden dan wakil presiden diatur pada Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Tata cara lebih lanjut dijabarkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang dalam Pasal 222 menyatakan:

Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan 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) suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.<sup>4</sup>

Kebijakan *presidential threshold* dengan berdasarkan hasil pemilu anggota DPR periode sebelumnya dalam norma Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang lahir dari kewenangan atribusi yang diberikan dari Pasal 6A ayat (5) dan Pasal 22E ayat (6) adalah suatu permasalahan yang dapat dikaji secara mendalam apakah telah sesuai ataukah terjadi konflik norma (*geschied van normen*).

---

<sup>3</sup>Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>4</sup>Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Mekanisme pengusulan calon Presiden berdasarkan ketentuan dalam konstitusi cenderung pada *representative democracy* yang diwakilkan melalui partai politik pemenang pemilu. Bakal calon Presiden secara konstitusional harus diusulkan oleh partai politik yang ada diparlemen untuk kemudian calon Presiden dipilih langsung oleh rakyat (*direct democracy*). Konsepsi tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia dalam sistem pengisian jabatan Presiden menganut prinsip demokrasi konstitusional, kebebasan setiap warga negara, setiap hak warga negara diatur oleh konstitusi negara. Dalam ketentuan konstitusi tidak disyaratkan mengenai *presidential threshold*. Munculnya ketentuan ambang batas merujuk pada keseimbangan parlemen dan Presiden dalam prinsip *check and balance*, bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan harus ada keseimbangan antara legislatif dan eksekutif. *Check and balance* merupakan elemen esensial yang diatur dalam konstitusi atas prinsip pemisahan kekuasaan agar kekuasaan tertentu tidak berkuasa penuh.<sup>5</sup> Keseimbangan dalam pemerintahan sangat diperlukan agar dapat mencapai tujuan-tujuan pemerintah yang telah ditetapkan.

Dalam perkembangannya, *presidential threshold* yang di atur dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, diuji materikan di Mahkamah Konstitusi. Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-XVI/2018, memutuskan bahwa Mahkamah Konstitusi menolak permohonan para pemohon untuk seluruhnya yaitu pengujian Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap UUD 1945.<sup>6</sup> Permohonan ini diajukan oleh Muhammad Busyro Muqoddas dkk, pemohon memohon kepada Mahkamah Konstitusi untuk melakukan uji materiil terhadap Pasal 222 tentang aturan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden serta menggunakan hasil pemilu legislatif 2014 sebagai acuan.

---

<sup>5</sup>Janedjri M. Gaffar, *Hukum Pemilu Dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi*,

(Jakarta: Konstitusi Pres, 2013), p. 4.

<sup>6</sup>Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-XVI/2018 tentang *Presidential Treshold*.

Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi menyatakan Pasal 222 adalah konstitusional, masih tetap berlaku dan memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Penerapan *presidential threshold* di dalam pemilu serentak masih dianggap sebagai ketentuan yang relevan. Namun dalam permohonannya pemohon berargumen jika Pemilu dilaksanakan secara serentak maka otomatis *presidential threshold* batal dengan sendirinya. Penerapan *presidential threshold* dalam pemilu serentak adalah sesuatu yang tidak relevan bila ditambah dengan menggunakan hasil pemilihan legislatif tahun 2014.

## B. Pembahasan

### 1. Dasar Pertimbangan Putusan Mahkamah Konstitusi

Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi merupakan wujud prinsip atau asas konstitusionalitas undang-undang yang menjamin bahwa undang-undang yang dibuat oleh pembentuk undang-undang itu tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh sebab itu, sering dinyatakan bahwa *Constitutional Court* itu merupakan “*the guardian of constitution and the sole interpreter of constitution*”, disebut sebagai penjaga konstitusi berdasarkan kewenangan dalam memutus apakah sebuah produk perundang-undangan telah sesuai dengan konstitusi atau tidak.<sup>7</sup> Abdul Latif<sup>8</sup> mengemukakan bahwa pengujian konstitusionalitas undang-undang tidak dapat dilaksanakan tanpa kewenangan menafsirkan pasal-pasal dalam konstitusi yang memiliki kekuatan hukum.

Dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 49/PUU-XVI/2018 Tentang Pengujian Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Mahkamah Konstitusi Pertama-tama mendasarkan pertimbangan hukumnya pada putusan-putusan terdahulu

---

<sup>7</sup>Feri Amsari, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi NKRI Melalui Putusan Mahkamah*, (Jakarta: Konstitusi, Rajawali Pers, 2011), p. 80-81.

<sup>8</sup>Abdul Latif, 2009, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), p. 323-324.

mengenai ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) yaitu:

1. Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 dalam pengujian Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam pertimbangannya Mahkamah Konstitusi menjelaskan bahwa
  - a. Pasal terkait ambang batas tidaklah diskriminatif, karena untuk dapat diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden akan lebih dahulu ditentukan oleh rakyat dalam Pemilu legislatif yang akan datang, yang berlaku secara sama bagi semua Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden;
  - b. Bahwa Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 merupakan satu norma konkret yang merupakan penjabaran Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Kebijakan syarat perolehan suara 20% (dua puluh perseratus) dari kursi DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) perolehan suara sah nasional dalam Pemilu DPR, sebagaimana telah menjadi pendapat Mahkamah dalam putusan-putusan terdahulu, merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang terbuka yang didelegasikan oleh Pasal 6A ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan, "Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang", dan Pasal 22E ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan, "Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang".
  - c. Tidak ada korelasi yang logis antara syarat dukungan 20% (dua puluh perseratus) kursi DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) suara sah secara nasional yang harus diperoleh Partai untuk mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilihan umum yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, karena justru pencapaian partai atas syarat tersebut diperoleh melalui proses demokrasi yang diserahkan pada rakyat pemilih yang berdaulat. Hal demikian juga untuk membuktikan apakah partai yang mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden mendapat dukungan yang luas dari rakyat pemilih;

- d. Syarat dukungan partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 20% (dua puluh perseratus) kursi di DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) suara sah nasional sebelum pemilihan umum Presiden, menurut Mahkamah, merupakan dukungan awal; sedangkan dukungan yang sesungguhnya akan ditentukan oleh hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, terhadap Calon Presiden dan Wakil Presiden yang kelak akan menjadi Pemerintah sejak awal pencalonannya telah didukung oleh rakyat melalui partai politik yang telah memperoleh dukungan tertentu melalui Pemilu;
2. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-VI/2008 dalam pengujian terhadap sejumlah ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang tidak mengakomodasi calon perseorangan untuk dapat diusulkan sebagai calon presiden dan wakil presiden. Pada intinya pertimbangan Mahkamah Konstitusi pembatasan dalam Pasal 1 angka 4, Pasal 8, Pasal 9, dan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tidaklah bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dan bukanlah merupakan pengaturan yang diskriminatif. Apalagi jika dilihat ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang menjelaskan bahwa kedaulatan rakyat itu harus dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945.
3. Bahwa dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 26/PUU-VII/2009 yang substansinya juga memuat antara lain permohonan pengujian kembali norma Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Mahkamah berpendapat tidak ada korelasi logis antara syarat dukungan 20% (dua puluh perseratus) kursi DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) suara sah secara nasional yang harus diperoleh partai untuk mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilihan Umum yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, karena justru pencapaian partai atas syarat tersebut diperoleh melalui proses demokrasi yang diserahkan pada rakyat pemilih yang berdaulat. Hal demikian juga untuk membuktikan apakah

partai yang mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden mendapat dukungan luas dari rakyat pemilih;

4. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017, berkenaan dengan konstitusionalitas Pasal 222 UU Pemilu. Dalam pertimbangan hukum putusan *a quo*, Mahkamah menyatakan, dengan sejak awal diberlakukannya persyaratan jumlah minimum perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden berarti sejak awal pula dua kondisi bagi hadirnya penguatan sistem Presidensial diharapkan terpenuhi, yaitu, pertama, upaya pemenuhan kecukupan dukungan suara partai politik atau gabungan partai politik pendukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di DPR dan, kedua, penyederhanaan jumlah partai politik.

Dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 49/PUU-XVI/2018 ada beberapa hal yang menjadi garis besar pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi terhadap Konstitusionalitas Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum antara lain:

1. Pasal ambang batas (*presidential treshold*) bukanlah pasal diskriminatif, bahwa menambahkan syarat ambang batas pencalonan tidak berpotensi menghilangkan pasangan capres dan cawapres alternatif serta Pasal ambang batas merupakan satu norma konkret yang merupakan penjabaran Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dan merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang terbuka yang didelegasikan oleh Pasal 6A ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945;
2. Diberlakukannya persyaratan jumlah minimum perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden berarti sejak awal pula dua kondisi bagi hadirnya penguatan sistem Presidensial diharapkan terpenuhi, yaitu, pertama, upaya pemenuhan kecukupan dukungan suara partai politik atau gabungan partai politik pendukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di DPR dan, kedua, penyederhanaan jumlah partai politik;



3. Bahwa penghitungan *presidential threshold* berdasarkan hasil Pemilu DPR sebelumnya tidak menghilangkan esensi pelaksanaan Pemilu.
2. Konstutisionalitas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-XVI/2018

Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-XVI/2018 memutuskan bahwa Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah konstitusional. Namun penulis berpendapat bahwa Pasal tersebut inkonstitusional. Pasal 222 Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bunyi membatasi partai politik peserta Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dinyatakan lolos verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum untuk mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden, karena hanya partai politik yang mempunyai persyaratan 20% persen kursi di DPR atau 25% suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6A ayat (2) berbunyi “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Bunyi pasal tersebut menyebutkan bahwa semua partai politik peserta pemilihan umum berhak mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Namun dengan adanya Pasal *a quo*, partai politik baru yang lolos verifikasi KPU tidak dapat mencalonkan presiden dan wakil presiden karena tidak mengantongi 1 (satu) suarapun dalam pemilu DPR sebelumnya.

Bunyi Pasal 222 Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum juga bertentangan dengan beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam Pasal 22E ayat (1) disebutkan bahwa “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”<sup>9</sup> Bunyi pasal tersebut mengharuskan rasa keadilan dalam pelaksanaan Pemilihan Umum. Namun adanya *presidential treshold* dengan hasil pemilu DPR sebelumnya, menampakan ketidakadilannya terhadap partai politik baru yang lolos verifikasi. Kemudian dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Segala warga negara

---

<sup>9</sup>Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 22E ayat (1).

bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.<sup>10</sup>Bunyi pasal tersebut menghendaki bahwa semua warga negara mempunyai kedudukan yang sama di depan hukum dan pemerintahan. Pengaturan *presidential threshold* mengakibatkan adanya perlakuan yang berbeda atau diskriminatif di dalam hukum maupun pemerintahan bagi warga negara yang ingin mencalonka diri menjadi presiden maupun wakil presiden.

Ambang Batas pencalon presiden dan wakil presiden juga bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945. Pengaturan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 karena perlakuan yang tidak adil dihadapan hukum bagi peserta pemilihan presiden dan wakil presiden terutama partai politik baru yang lolos menjadi peserta pemilihan umum dan khususnya bagi orang yang ingin mencalonkan diri menjadi presiden dan wakil presiden. Adanya *presidential threshold* juga membatasi warga negara untuk berada di pemerintahan karena ada syarat yang harus dipenuhi sedangkan konstitusi menjaminya.

Alasan lain terkait ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden ialah berlakukannya *presidential threshold* kurang tepat untuk penguatan sistem presidensial di Indonesia. Indonesia adalah negara yang menerapkan sistem multipartai yang bersanding dengan sistem presidensial. Scott Mainwaring dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa kombinasi antara presidensialisme dan sistem multi partai tampak bertentangan dengan demokrasi yang stabil.<sup>11</sup>Kombinasi antara sistem partai berfraksi dan presidensialisme tidak mendorong stabilitas demokrasi karena kombinasi ini mudah menimbulkan berbagai kesulitan dalam hubungan antara presiden dan kongres. Agar efektif, pemerintah harus mampu meneruskan langkah-langkah kebijaksanaan yang sulit dilakukan ketika eksekutif menghadapi oposisi mayoritas di badan legislatif. Memang pada masa reformasi dengan sistem multi partai persaingan partai politik

---

<sup>10</sup>Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 27 ayat (1).

<sup>11</sup>Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartyism, and Democracy; The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993, p. 119-120.

untuk mendapatkan kekuasaan mempengaruhi proses pembentukan pemerintahan sehingga pilihan berkoalisi menjadi keniscayaan walaupun sebenarnya agak “tidak lazim” dalam sistem presidensial.<sup>12</sup> Sebenarnya, koalisi yang terbangun di antara partai politik lazim terjadi dalam sistem parlementer.

Hal lain yang menjadi pangkal problematik demokrasi presidensial di Indonesia adalah tidak didukung dengan sistem kepartaian yang kompatibel. Berdasarkan pengalaman negara-negara yang menerapkan demokrasi presidensial mesti didukung dengan sistem kepartaian yang kompatibel, yaitu sistem dwipartai. Kaitannya dengan penerapan sistem presidensial, penggunaan sistem multi partai telah menciptakan instabilitas pemerintahan. Ini terjadi karena faktor fragmentasi kekuatan-kekuatan politik di parlemen dan “jalan buntu” bila terjadi konflik relasi eksekutif-legislatif. Tiga alasan kombinasi sistem presidensial dengan sistem multipartai bermasalah. Pertama, sistem presidensial berbasis multipartai cenderung menghasilkan kelumpuhan akibat kebuntuan eksekutif-legislatif, kebuntuan itu akan berujung pada instabilitas demokrasi. Kedua, sistem multipartai menghasilkan polarisasi ideologis ketimbang sistem dwipartai sehingga seringkali menimbulkan problem komplikasi ketika dipadukan dengan sistem presidensial. Ketiga, kombinasi sistem presidensial dengan sistem multipartai berkomplikasi pada kesulitan membangun koalisi antarpantai dalam demokrasi presidensial sehingga berimplikasi pada rusaknya stabilitas demokrasi.<sup>13</sup>

Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim juga mengemukakan, sistem pemerintahan presidensial merupakan kedudukan eksekutif yang tidak tergantung kepada badan perwakilan rakyat. Adapun dasar dari kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat. Sebagai kepala eksekutif seorang Presiden menunjuk pembantu-pembantunya yang akan memimpin departemennya masing-masing dan mereka itu hanya bertanggung jawab kepada Presiden. Hal ini dikarenakan pembentukan kabinet tidak tergantung dari badan perwakilan rakyat itu, maka menteri pun tidak bisa diberhentikan olehnya.

---

<sup>12</sup>Syamsuddin Haris, *Masalah-masalah Demokrasi Kebangsaan di Era Reformasi* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2014).

<sup>13</sup>Scott Mainwaring, “Presidentialism, Multipartism, and Democracy; The Difficult Combination”, .p. 198.

Di dalam sistem presidensial, Presiden memiliki kedudukan yang sangat dominan. Ia bertanggung jawab atas berhasil atau tidaknya pemerintahan. Ini mempersempit ruang gerak bagi partai politik untuk memunculkan isu-isu terkait masalah pemerintahan. Dalam sistem presidensial, peran utama partai politik bukan sebagai pengusung ideologi sebagaimana dalam sistem parlementer, tetapi hanya sebagai fasilitator.

Menurut Cheppy Haricahyono, sistem presidensial tidak seperti sistem parlementer. Sistem pemerintahan presidensial dicirikan oleh sedikitnya saluran institusional untuk berkomunikasi antara badan legislatif dan eksekutif. Bahkan, tidak salah kalau dikatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial ini cenderung mengisolasi kepada eksekutif dari badan perwakilan, di samping kepala pemerintahan yang terpilih tampaknya juga cenderung mengisolasi dirinya dari rakyat.<sup>14</sup> Bahwa penerapan presidensialisme dalam konteks multipartai pragmatis atau presidensialisme kompromis cenderung memunculkan intervensi partai politik terhadap presiden dan sebaliknya presiden cenderung mengakomodasi kepentingan partai politik dalam menyusun kabinet.<sup>15</sup> Dalam hubungan legislatif dan eksekutif, maka kebijakan publik yang diambil eksekutif memang semestinya diawasi legislatif. Namun, tingginya tarik menarik dan konflik legislatif dan eksekutif dalam presidensialisme kompromis menyebabkan pemerintahan berjalan tidak efektif, bahkan hak angket dan penarikan dukungan selalu menjadi alat bagi partai untuk bernegosiasi dengan Presiden.<sup>16</sup>

Upaya penyederhanaan partai politik melalui *presidential threshold* perlu di kaji. Praktik diberbagai negara yang menganut sistem presidensial justru apa yang dimaksud *presidential threshold* bukanlah syarat pencalonan, namun syarat pemberlakuan ambang batas minimum bagi keterpilihan

---

<sup>14</sup>Cheppy Haricahyono, *Ilmu Politik dan Perspektifnya*, (Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, 1991), p. 88.

<sup>15</sup>Dari 34 kursi menteri Kabinet Indonesia Bersati II, Presiden menempatkan 20 orang menteri dari partai politik (partai koalisi pemerintah), dari kalangan profesional 11 orang dan tiga orang merupakan anggota tim sukses Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. <http://nasional.inilah.com>. Lihat juga dalam Hanta Yuda AR, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati*, Jakarta, Gramedia, p. 262.

<sup>16</sup>Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), Hlm. 261.

presiden. Dengan kata lain, konteks pemberlakuan *presidential threshold* bukanlah untuk membatasi pencalonan presiden, melainkan dalam rangka menentukan persentase suara minimum untuk keterpilihan seorang calon presiden.<sup>17</sup> J Mark Payne telah mengatakan bahwa sesungguhnya *presidential threshold* dalam sistem presidensial maknanya adalah syarat keterpilihan seperti lazimnya negara-negara yang menganut sistem presidensial. Oleh karena itu, berdasarkan pengertian tersebut, semestinya yang dimaksud dengan *presidential threshold* untuk konteks Indonesia adalah ketentuan Pasal 6A ayat (3 dan 4) Undang-Undang Dasar 1945. Pipit R. Kartawidjaja memaknai "*presidential threshold*" sebagai syarat seorang calon presiden untuk terpilih menjadi presiden. Misalnya di Brazil 50 persen plus satu, di Ekuador 50 persen plus satu atau 45 persen asal beda 10% dari saingan terkuat; di Argentina 45 persen atau 40 persen asal beda 10% dari saingan terkuat dan sebagainya.<sup>18</sup>

Langkah yang dapat ditempuh untuk penyerderhaan partai politik daripada menerapkan *presidential threshold*, dengan penerapan *parliamentary threshold*. *Parliamentary threshold* adalah penerapan kebijakan penyederhanaan partai politik dengan membatasi kehadirannya di parlemen berdasarkan besaran prosentase ambang batas tertentu perolehan suara dalam pemilu. Penerapan *parliamentary threshold* dapat efektif sebagai kebijakan penyederhanaan partai politik di parlemen. Efektifitas ini akan diukur dengan memperbandingkan penerapan *parliamentary threshold* yang pertama dalam pemilu 2009 dengan penerapan *electoral threshold* dalam pemilu 1999 dan 2004. Hanta Yudamenyampaikan temuan tentang efektifitas *parliamentary threshold* sebagai berikut:

Jika sebelumnya konfigurasi DPR hasil Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 masing-masing 19 partai politik dan 16 partai politik, hasil Pemilu 2009 hanya 9 partai politik yang lolos ke DPR. Seandainya persyaratan PT 2,5 persen yang telah disimulasikan ini diberlakukan pada Pemilu 1999, yang berhasil masuk ke parlemen tidak sebanyak 19

---

<sup>17</sup>Syamsuddin, Haris. *Salah Kaprah Presidential Threshold*, <http://lipi.go.id/berita/single/SALAH-KAPRAH-PRESIDENTIALTHRESHOLD/7896>, diakses tanggal 1 November 2018.

<sup>18</sup>Pipit R. Kartawidjaja, *Memperkuat Sistem Presidensialisme Indonesia (Kumpulan Paper)*, (Jakarta: Sindikasi Pemilu dan Demokrasi, 2016), p.5.

partai politik melainkan hanya 6 partai saja, yaitu PDIP, Partai Golkar, PKB, PPP dan PAN. Jika persyaratan PT 2,5 persen juga disimulasikan pada Pemilu 2004, hasilnya tidak sebanyak 16 partai politik, tetapi hanya 7 partai politik saja ke DPR, yaitu Partai Golkar, PDIP, PKB, Partai Demokrat, PPP, PKS dan PAN.<sup>19</sup>

Efektifitas *parliamentary threshold* yang dihubungkan dengan banyaknya jumlah partai politik peserta pemilu. Hanta Yudamenyatakan:

Pemberlakuan *parliamentary threshold* juga terbukti berpotensi besar mengubah jumlah kekuatan politik di DPR hasil Pemilu 2009. Jika sebelumnya Pemilu 2004 mengantarkan 16 partai politik ke DPR, DPR periode 2009-2014 berkurang menjadi hanya 9 partai politik, yaitu Partai Demokrat, Partai Golkar, PDI Perjuangan, PKS, PAN, PPP, PKB, Gerindra dan Hanura. Karena itu, meskipun peserta Pemilu 2009 lebih banyak daripada Pemilu 2004, jumlah partai politik yang berhasil ke parlemen lebih sedikit pada Pemilu 2009. Itu artinya, secara bertahap sistem kepartaian akan mengalami penyederhanaan.<sup>20</sup>

Penerapan *parliamentary threshold* terbukti mampu menyederhanakan kekuatan politik di DPR meskipun tanpa membatasi kepesertaan partai politik dalam pemilu seperti halnya penerapan *electoral threshold*. Sebagai perbandingan, besaran *parliamentary threshold* yang masih rasional dan dapat ditoleransi oleh prinsip demokrasi adalah 5%. Hal ini mengacu pada praktik negara-negara Eropa. Negara-negara di Eropa yang menggunakan besaran *parliamentary threshold* lebih tinggi dari kisaran 5% adalah: Moldova (6%), Rusia dan Georgia (7%), Liechtenstein (8%) dan Turki (10%).<sup>21</sup>

Besaran *parliamentary threshold* yang semakin tinggi sesungguhnya secara logis dapat menjadi kekuatan pendorong bagi partai-partai politik kecil untuk menggabungkan diri supaya

<sup>19</sup>Hanta Yuda AR, *Presidensiilisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), p. 283-284.

<sup>20</sup>*Ibid*, p. 284.

<sup>21</sup>Sinan Aikin, "Underrepresentative Democracy: Why Turkey Should Abandon Europe's Highest Electoral Threshold," *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 10, 2011), p. 352.

mampu memperoleh dukungan dari konstituen secara signifikan sebelum pelaksanaan pemilu sehingga nantinya mereka akan mampu lolos *parliamentary threshold*. Hal ini sekaligus positif maknanya dalam mengantisipasi potensi hilangnya suara akibat partai-partai politik tersebut tidak mampu memenuhi tuntutan *parliamentary threshold*. Jika partai-partai politik kecil tersebut bertindak rasional maka semakin tingginya besaran *parliamentary threshold* seyogianya disikapi dengan langkah strategis penggabungan diri ketimbang memaksakan diri tetap mengikuti pemilu dengan resiko perolehan suaranya tidak diperhitungkan karena gagal lolos *parliamentary threshold*. Jika ambang batas *parlementary treshold* diterapkan secara konsisten, maka otomatis jumlah partai di parlemen akan berkurang secara alamiah sampai jumlah yang ideal sehingga dengan berkurangnya partai politik akan berdampak pada stabilnya sistem presidensial.

Bahwa terkait penguatan sistem presidensial yang salah satunya penyerderhanaan partai politik dengan memberlakukan ambang batas pencalonan presiden (*presidential treshold*) maka penerapannya yang lebih memilih untuk memberikan prioritas dan mendahulukan tafsir design penyerderhanaan partai politik yang sama sekali tidak diatur dalam UUD 1945 dibandingkan dengan pemenuhan hak konstitusional partai politik peserta pemilu untuk mengusulkan calon presiden dan wakil presiden yang diatur eksplisit dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945.

Alasan selanjutnya ialah menggunakan ambang batas dalam pencalonan Presiden dan wakil Presiden menggunakan hasil Pemilu anggota DPR sebelumnya. Dalam putusan terdahulu terdapat *dissenting Opinion* (pendapat berbeda) yaitu Hakim Konstitusi Suhartoyo dan Hakim Konstitusi Saldi Isra dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017:

Bahwa merujuk Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 14/PUU-XI/2013 yaitu dengan dilaksanakannya pemilu presiden (dan wakil presiden) serentak dengan pemilu anggota legislatif, rezim ambang batas dalam pencalonan Presiden (dan Wakil Presiden) menggunakan hasil Pemilu anggota DPR menjadikahilangan relevansinya dan mempertahankannya berarti bertahan memelihara sesuatu yang inkonstitusional. Tambah lagi, apabila diletakkan dalam disain sistem pemerintahan,

mempergunakan hasil pemilu anggota legislatif sebagai persyaratan dalam mengisi posisi eksekutif tertinggi (*chief executive* atau presiden) jelas merusak logika sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem presidensial, melalui pemilu langsung, mandat rakyat diberikan secara terpisah masing-masing kepada pemegang kekuasaan legislatif dan kepada pemegang kekuasaan eksekutif (presiden). Karena sama-sama berasal dari pemilihan langsung, mandat yang diberikan kepada pemegang kekuasaan legislatif belum tentu sama, bahkan sejumlah fakta empirik membuktikan acapkali berbeda, dengan mandat yang diberikan kepada pemegang kekuasaan eksekutif. Menggunakan hasil pemilu legislatif guna mengisi posisi pemegang kekuasaan eksekutif merupakan logika dalam pengisian posisi pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dalam sistem parlementer. Artinya, dengan logika sistem pemerintahan, mempertahankan ambang batas (*presidential threshold*) dalam proses pengisian jabatan eksekutif tertinggi jelas memaksakan sebagian logika pengisian jabatan eksekutif dalam sistem parlementer ke dalam sistem presidensial. Padahal, salah satu gagasan sentral di balik perubahan UUD 1945 adalah untuk memurnikan (*purifikasi*) sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Pertanyaan elementer yang nisacaya diajukan: mengapa ambang batas pengajuan calon presiden (dan wakil presiden) dipertahankan ketika keberadaannya menyimpang dari logika sistem presidensial? Bahkan, studi komparasi menunjukkan, misalnya Amerika Serikat, negara yang selalu menjadi rujukan utama praktik sistem pemerintahan presidensial sama sekali tidak mengenal aturan ambang batas dalam pengusulan calon presiden (dan wakil presiden). Bahkan, hasil studi Djayadi Hanan (2017) menunjukkan, negara-negara di Amerika Latin, yang kebanyakan menganut model sistem pemerintahan presidensial dengan sistem kepartaian majemuk, seperti Indonesia, tidak mengenal *presidential threshold* dalam mengusulkan calon presiden dan calon wakil presiden.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017.



Rezim ambang batas dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden menggunakan hasil Pemilu anggota DPR meniadakan relevansinya dan mempertahankannya berarti bertahan memelihara sesuatu yang inkonstitusional. Tambah lagi, apabila diletakkan dalam disain sistem pemerintahan presidensial, mempergunakan hasil pemilu anggota legislatif sebagai persyaratan dalam mengisi posisi eksekutif tertinggi jelas merusak logika sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem presidensial, melalui pemilu langsung, mandat rakyat diberikan secara terpisah masing-masing kepada pemegang kekuasaan legislatif dan kepada pemegang kekuasaan eksekutif (presiden). Karena sama-sama berasal dari pemilihan langsung, mandat yang diberikan kepada pemegang kekuasaan legislatif belum tentu sama, bahkan sejumlah fakta empirik membuktikan acapkali berbeda, dengan mandat yang diberikan kepada pemegang kekuasaan eksekutif.

Menggunakan hasil pemilu legislatif guna mengisi posisi pemegang kekuasaan eksekutif merupakan logika dalam pengisian posisi pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dalam sistem parlementer. Artinya, dengan logika sistem pemerintahan, mempertahankan ambang batas (*presidential threshold*) dalam proses pengisian jabatan eksekutif tertinggi jelas memaksakan sebagian logika pengisian jabatan eksekutif dalam sistem parlementer ke dalam sistem presidensial. Padahal, salah satu gagasan sentral di balik perubahan UUD 1945 adalah untuk memurnikan sistem pemerintahan presidensial Indonesia.

Dalam hal ini, bagaimana mungkin menerima rasionalitas di balik penyusunan norma Pasal 222 UU Pemilu ketika hasil Pemilu DPR 2014 dipakai atau digunakan sebagai dasar untuk mengusulkan calon presiden dan wakil presiden Pemilu 2019. Pemberlakuan tersebut merusak rasionalitas dan makna daulat rakyat dalam kontestasi pemilu. Begitu pula dengan ketidakadilan yang intolerable. Ketidakadilan tersebut sangat terasa bagi partai politik baru yang dinyatakan lolos sebagai peserta pada Pemilu 2019. Padahal, ketika dinyatakan sebagai peserta pemilu, partai politik baru tersebut serta-merta kehilangan hak konstitusional (*constitutional rights*) untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden.

### C. Penutup

Dalam pertimbangan Mahkamah Konstitusi, Pasal ambang batas (*presidential treshold*) bukanlah pasal diskriminatif, bahwa menambahkan syarat ambang batas pencalonan tidak berpotensi menghilangkan pasangan capres dan cawapres alternatif serta Pasal ambang batas merupakan satu norma konkret yang merupakan penjabaran Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 dan merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang terbuka yang didelegasikan oleh Pasal 6A ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945; Diberlakukannya persyaratan jumlah minimum perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden berarti sejak awal pula dua kondisi bagi hadirnya penguatan sistem Presidensial diharapkan terpenuhi, yaitu, pertama, upaya pemenuhan kecukupan dukungan suara partai politik atau gabungan partai politik pendukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di DPR dan, kedua, penyederhanaan jumlah partai politik; Bahwa penghitungan *presidential threshold* berdasarkan hasil Pemilu DPR sebelumnya tidak menghilangkan esensi pelaksanaan Pemilu.

Bunyi pasal tersebut membatasi partai politik peserta Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dinyatakan lolos verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum untuk mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden, serta bertentangan dengan Pasal 22E ayat (1), Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) dan (3) Undang-Undang Dasar 1945. Bertentangan karena perlakuan yang tidak adil dihadapan hukum bagi peserta pemilihan presiden dan wakil presiden terutama partai politik yang lolos menjadi peserta pemilihan umum dan khususnya bagi orang yang ingin mencalonkan diri menjadi presiden dan wakil presiden.

*Presidential treshold* bukanlah syarat pencalonan, namun syarat pemberlakuan ambang batas minimum bagi keterpilihan presiden. *Presidential threshold* bukanlah untuk membatasi pencalonan presiden, melainkan dalam rangka menentukan persentase suara minimum untuk keterpilihan seorang calon presiden. Dalam konteks Indonesia adalah ketentuan Pasal 6A ayat (3 dan 4) Undang-Undang Dasar 1945. Dalam upaya penyederhanaan partai politik di Indonesia penerapan *parliamentary threshold* terbukti mampu menyederhanakan

kekuatan politik di DPR meskipun tanpa membatasi kepesertaan partai politik dalam pemilu.

Kemudian mempergunakan hasil pemilu anggota legislatif sebagai persyaratan dalam mengisi posisi eksekutif tertinggi merusak logika sistem pemerintahan presidensial. Artinya, dengan logika sistem pemerintahan, mempertahankan ambang batas dalam proses pengisian jabatan eksekutif tertinggi jelas memaksakan sebagian logika pengisian jabatan eksekutif dalam sistem parlementer ke dalam sistem presidensial. Pemberlakuan hasil pemilu sebelumnya merusak rasionalitas dan makna daulat rakyat dalam kontestasi pemilu. Begitu pula dengan ketidakadilan yang intolerable. Ketidakadilan tersebut sangat terasa bagi partai politik baru yang dinyatakan lolos sebagai peserta pada Pemilu 2019.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aikin, Sinan Aikin, "Underrepresentative Democracy: Why Turkey Should Abandon Europe's Highest Electoral Threshold," *Washington University Global Studies Law Review*, Vol. 10, 2011.
- Amsari, Feri, *Perubahan UUD 1945: Perubahan Konstitusi NKRI Melalui Putusan Mahkamah*, Jakarta: Konstitusi, Rajawali Pers, 2011.
- Gaffar, Janedjri M., *Hukum Pemilu Dalam Yurisprudensi Mahkamah Konstitusi*,
- Hanta Yuda AR, *Presidensiilisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Haricahyono, Cheppy Haricahyono, *Ilmu Politik dan Perspektifnya*, Yogyakarta : Tiara Wacana Yogya, 1991.
- Haris, Syamsuddin, *Masalah-masalah Demokrasi Kebangsaan di Era Reformasi* Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2014. Jakarta: Konstitusi Pres, 2013.
- Kartawidjaja Pipit R., *Memperkuat Sistem Presidensialisme Indonesia (Kumpulan Paper)*, Jakarta: Sindikasi Pemilu dan Demokrasi, 2016.
- Latif, Abdul, *Fungsi Mahkamah Konstitusi: Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy; The Difficult Combination", *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2, 1993.
- Pamungkas, Sigit, *Perihal Pemilihan umum*, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol, 2009.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-XVI/2018 tentang *Presidential Treshold*.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017.
- Syamsuddin, Haris. *Salah Kaprah Presidential Threshold*, <http://lipi.go.id/berita/single/SALAH-KAPRAH-PRESIDENTIALTHRESHOLD/> 7896, diakses tanggal 1 November 2018.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Uundang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum