

AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN

dalam Sistem Pemilu Politik Hukum,
Implikasi dan Rekonstruksi

Sejak tahun 2003, Ambang Batas Pencalonan Presiden atau yang sering disebut *Presidential Threshold* kerap menjadi fokus perdebatan sengit di setiap pembahasan Rancangan Undang-Undang Pemilu. Meskipun konstitusi tidak secara tegas mengatur persyaratan persentase kursi DPR atau perolehan suara Pemilu sebagai syarat pencalonan Presiden oleh Partai Politik, Undang-Undang Pemilu selalu mengikutsertakan ketentuan tersebut, menjadi bahan perdebatan di DPR.

Isu Ambang Batas menjadi instrumen politik yang sering digunakan untuk memaksa partai-partai politik berkoalisi secara pragmatis dan matematis. Meskipun ketentuan ini telah beberapa kali diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) untuk *dijudicial review*, putusannya selalu ditolak atau tidak diterima, dengan alasan kebijakan hukum terbuka (*Open Legal Policy*) yang menjadi dalih MK untuk menolak argumen pemohon.

Buku ini secara lebih rinci mengungkap asal usul dan tujuan dari konsep *Presidential Threshold*. Diawali dari menelisik *original intent* perumusan sistem Pemilihan Presiden langsung dalam UUD 1945, mencermati lahirnya gagasan Ambang Batas dalam Undang-Undang Pemilu dan menganalisis beberapa putusan MK yang melegitimasi keberadaan *Presidential Threshold* tersebut. Buku ini juga mengevaluasi pengaturan dan implementasi Ambang Batas Pencalonan Presiden, disertai rekomendasi untuk meningkatkan sistem Pencalonan Presiden agar lebih demokratis, terbuka, dan partisipatif di masa yang akan datang.


RajaGrafindo Persada
PT RAJAGRAFINDO PERSADA
Jl. Raya Leuwilingung No. 112
Kel. Leuwilingung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456
Telp 021-84311162
Email: rajapers@rajagrafindo.co.id
www.rajagrafindo.co.id

RAJAWALI PERS
DIVISI BUKU PERGURUAN TINGGI



AMBANG BATAS
PENCALONAN
PRESIDEN

dalam Sistem Pemilu politik Hukum,
Implikasi dan Rekonstruksi

Dr. Rahmat Muhajir Nugroho, S.H., M.H.



AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN

dalam Sistem Pemilu Politik Hukum,
Implikasi dan Rekonstruksi



Dr. Rahmat Muhajir Nugroho, S.H., M.H.

AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN DALAM SISTEM PEMILU

**Politik Hukum, Implikasi,
dan Rekonstruksi**

Dummm

AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN DALAM SISTEM PEMILU

**Politik Hukum, Implikasi,
dan Rekonstruksi**

Dr. Rahmat Muhajir Nugroho, S.H., M.H.

Kata Pengantar

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Prof. Dr. Muchamad Ali Safa'at, S.H., M.H.



RAJAWALI PERS

Divisi Buku Perguruan Tinggi

PT RajaGrafindo Persada

DEPOK

Hak cipta 2024, pada penulis

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

01.2024. ..00.02.001

Dr. Rahmat Muhajir Nugroho, S.H., M.H.

AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN DALAM SISTEM PEMILU

Politik Hukum, Implikasi, dan Rekonstruksi

xxviii, 332 hlm., 23 cm

ISBN

Cetakan ke-1, Maret 2024

Hak penerbitan pada Rajawali Pers, Depok

Copy Editor : Risty Mirsawati

Setter : Khoirul Umam

Desain cover : Tim Kreatif RGP

Dicetak di Rajawali Printing

RAJAWALI PERS

PT RAJAGRAFINDO PERSADA

Anggota IKAPI

Kantor Pusat:

Jl. Raya Leuwinanggung, No.112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Kota Depok 16456

Telepon : (021) 84311162

E-mail : rajapers@rajagrafindo.co.id

<http://www.rajagrafindo.co.id>

Perwakilan:

Jakarta-16456 Jl. Raya Leuwinanggung No. 112, Kel. Leuwinanggung, Kec. Tapos, Depok, Telp. (021) 84311162. **Bandung**-40243, Jl. H. Kurdi Timur No. 8 Komplek Kurdi, Telp. 022-5206202. **Yogyakarta**-Perum. Pondok Soragan Indah Blok A1, Jl. Soragan, Ngestiharjo, Kasihan, Bantul, Telp. 0274-625093. **Surabaya**-60118, Jl. Rungkut Harapan Blok A No. 09, Telp. 031-8700819. **Palembang**-30137, Jl. Macan Kumbang III No. 10/4459 RT 78 Kel. Demang Lebar Daun, Telp. 0711-445062. **Pekanbaru**-28294, Perum De' Diandra Land Blok C 1 No. 1, Jl. Kartama Marpoyan Damai, Telp. 0761-65807. **Medan**-20144, Jl. Eka Rasmi Gg. Eka Rossa No. 3A Blok A Komplek Johor Residence Kec. Medan Johor, Telp. 061-7871546. **Makassar**-90221, Jl. Sultan Alauddin Komp. Bumi Permata Hijau Bumi 14 Blok A14 No. 3, Telp. 0411-861618. **Banjarmasin**-70114, Jl. Bali No. 31 Rt 05, Telp. 0511-3352060. **Bali**, Jl. Imam Bonjol Gg 100/V No. 2, Denpasar Telp. (0361) 8607995. **Bandar Lampung**-35115, Perum. Bilabong Jaya Blok B8 No. 3 Susunan Baru, Langkapura, Hp. 081299047094.

KATA PENGANTAR

MENGUGAT HEGEMONI

PRESIDENTIAL THRESHOLD YANG ELITIS

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, rekrutmen untuk jabatan presiden dan wakil presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dilakukan oleh MPR dengan suara terbanyak. Kelemahan yang muncul selama ini, seseorang dapat menjabat sampai berulang-ulang tanpa pembatasan asalkan MPR memilihnya kembali. Tafsir atas ketentuan “suara terbanyak” tidak selalu dapat dikonotasikan dengan pemilihan, tetapi lebih sering menampilkan model “aklamasi” yang dikemas dengan slogan “musyawarah mufakat”.

Sebagai contoh yang nyata adalah terpilihnya H. Moh. Soeharto menjadi Presiden RI selama ±34 tahun. Di samping itu, tatkala kekuasaan presiden lebih besar dari kekuasaan lembaga DPR maupun MPR, maka ketentuan dalam Pasal 6 tersebut dapat direduksi menjadi presiden dan wakil presiden “diangkat” oleh MPR. Apakah rakyat menyetujui keputusan MPR tersebut atau tidak, MPR tidak pernah ambil peduli, karena kedaulatan dari rakyat melalui pemilu sudah berpindah ke tangan MPR. Jadi, suara MPR itu ditafsirkan selalu sama dengan suara rakyat. Padahal, pendapat MPR belum tentu sama atau bahkan sering kali berbeda dengan pendapat rakyat. Banyaknya distorsi demokrasi di MPR menyebabkan rakyat marah dan menuntut perubahan dan penggantian presiden dengan slogan ‘reformasi total’.

Salah satu perubahan fundamental yang dilakukan ketika itu adalah amendemen UUD 1945 khususnya terkait sistem pemilihan presiden dan wakil presiden. Ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD NRI 1945 diubah menjadi Pasal 6A ayat (1) yang berbunyi: “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*” Adanya perubahan dalam pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat diharapkan rakyat dapat berpartisipasi secara langsung menentukan pilihannya, sehingga tidak mengulang kekecewaan yang pernah terjadi pada pemilu sebelumnya. Presiden dan wakil presiden akan memiliki otoritas dan legitimasi yang sangat kuat karena dipilih langsung oleh rakyat.

Adanya perubahan dalam mekanisme pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung menjadi catatan sejarah yang amat penting dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia pasca-Reformasi. Ketentuan ini telah membuka sejarah baru demokratisasi di Indonesia setelah berpuluh-puluh tahun terkungkung dalam hegemoni MPR. Perubahan itu juga sekaligus menandai berakhirnya hegemoni MPR sebagai penafsir tunggal ‘kedaulatan rakyat’ yang diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Di dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 ditentukan: “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.*” Ketentuan ini menandai sikap MPR yang masih ‘setengah hati’ dalam melepaskan kewenangannya yang selama ini dipegang erat-erat dalam dekapan Pasal 6 UUD 1945 (sebelum perubahan). Sikap ambivalensi ini terlihat ‘ganjil’ ketika Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 (perubahan) telah mengembalikan kedaulatan itu kepada rakyat, tetapi dalam melakukan pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat, calon presiden dan wakil presiden masih ditentukan oleh partai politik. Artinya, hanya ada satu pintu masuk bagi calon presiden dan wakil presiden untuk memasuki pertarungan pemilihan presiden dan wakil presiden. Calon presiden dan wakil presiden harus ‘punya perahu atau beli perahu atau sekadar menyewa perahu’ orang lain untuk bisa mengikutinya.¹

¹Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amendemen Ulang* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 305.

Di dalam Pasal 6A ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dinyatakan secara tegas: *“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.”* Persyaratan keterpilihan pasangan calon presiden dan wakil presiden kemudian diatur dalam UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Pasal 159 ayat (1) yang berbunyi: *“Pasangan calon terpilih adalah Pasangan Calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari ½ (setengah) jumlah provinsi di Indonesia.”*

Ketentuan Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 pernah diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi dan sudah dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat melalui Putusan MK No. 50/PUU-XII/2014.² Namun, dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 416 ayat (1) justru mengatur kembali ketentuan Pasal 159 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut. Pasal 416 ayat (1) berbunyi sebagai berikut: *“Pasangan calon terpilih adalah Pasangan Calon yang memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari ½ (setengah) jumlah provinsi di Indonesia.”* Ketentuan Pasal 416 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 kemudian diajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi pada 17 Mei 2019, dan dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai tidak berlaku untuk pasangan calon presiden dan wakil presiden yang hanya terdiri dari dua pasangan calon, sesuai dengan Putusan MK No. 50/PUU-XII/2014.³

²Lihat Amar Putusan MK No. 50/PUU-XII/2014 tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008.

³Lihat Putusan MK No. 39/PUU-XVII/2019 tentang Pengujian UU No. 7 Tahun 2017, bertanggal 30 September 2019.

Pasal 6A ayat (4) UUD NRI 1945 mengatur mengenai putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden apabila di putaran pertama tidak ada kandidat yang terpilih, maka dikembalikan ke rakyat untuk dipilih secara langsung. Rumusannya berbunyi: “*Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.*” Pasal 6A ayat (4) ini menjadi dasar hukum dalam penyelenggaraan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung pada putaran kedua (*second round*). Ketentuan ini merupakan jalan keluar (*escape clause*) yang hanya dijalankan jika dalam pemilihan presiden dan wakil presiden tidak dipenuhi persyaratan perolehan suara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A ayat (3) UUD NRI 1945.

Terkait persyaratan pencalonan presiden dan wakil presiden, yang biasa disebut *presidential threshold* mulanya pengaturannya muncul dalam UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum, Pasal 5 ayat (4) berbunyi: “*Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.*” Kemudian diatur kembali dalam UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden Pasal 9 yang berbunyi: “*Pasangan Calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.*” Dalam Putusan MK No. 51-52-59/PUU-VI/2008, MK berpendapat bahwa:

“*Pengaturan ambang batas (Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008) merupakan satu norma konkret yang merupakan penjabaran Pasal 6A UUD 1945. Kebijakan syarat perolehan suara 20% (dua puluh perseratus) dari kursi DPR dan 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) UUD 1945 ..., dan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 ”*

Presidential threshold diatur kembali dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang berbunyi sebagai berikut: “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.” Ketentuan dalam UU No. 7 Tahun 2017 tersebut mengindikasikan adanya upaya monopoli oleh partai-partai politik yang besar dan ‘berkuasa’ di eksekutif (partai-partai pendukung Presiden Joko Widodo).

Dalam Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017, mahkamah menyatakan: “Pertimbangan hukum mengenai ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon presiden dan wakil presiden adalah kebijakan hukum (*legal policy*) pembentuk undang-undang. Ketentuan yang termuat dalam Pasal 222 UU Pemilu 2017 justru bersesuaian dengan penguatan sistem presidensial yang menjadi desain konstitusional UUD 1945....” Dalam praktiknya di Indonesia selama ini, *presidential threshold* dimaknai sebagai perolehan suara pemilu legislatif atau perolehan kursi dengan jumlah minimal tertentu di parlemen sebagai syarat untuk mengajukan calon presiden dan/atau wakil presiden. Persyaratan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden yang didasarkan pada perolehan suara atau kursi partai politik di DPR pada dasarnya merupakan praktik anomali dalam skema presidensial.

Praktik yang lazim di negara-negara penganut sistem presidensial, *presidential threshold* adalah pemberlakuan ambang batas minimum bagi keterpilihan presiden. Konteks pemberlakuan *presidential threshold* – walaupun istilah ini hendak digunakan – bukanlah untuk membatasi pencalonan presiden, melainkan dalam rangka menentukan persentase suara minimum untuk keterpilihan seorang calon presiden. Misalnya di Brasil 50 persen plus satu, di Ekuador 50 persen plus satu atau 45 persen asal beda 10 persen dari saingan terkuat, di Argentina 45 persen atau 40 persen asal beda 10 persen dari saingan terkuat dan sebagainya.⁴

Prof. Jimly Asshiddiqie pernah mengatakan, kalau jabatan presiden penting, tentu saja cara memilih presiden juga menjadi penting. Sebab

⁴Baca dalam Pipit R. Kartawidjaja, *Memperkuat Sistem Presidensialisme Indonesia (Kumpulan Paper)* (Jakarta: Sindikasi Pemilu dan Demokrasi, 2016), hlm. 5.

ia pasti akan ikut memengaruhi tingkat efektivitas politik presiden terpilih. Kemampuan sang presiden untuk menghimpun kekuatan politik yang cukup untuk melaksanakan keputusan tentang sebuah masalah. Keberhasilan demokrasi memerlukan sekaligus dua hal; secara spesifik, dukungan yang memadai bagi kepemimpinan dan kebijakan pemerintah, dan secara umum, dukungan atau pengabsahan yang luas bagi lembaga-lembaga demokrasi itu sendiri, terlepas dari dukungan bagi pemerintah yang sedang berkuasa.

Saya menyambut baik hadirnya buku yang ditulis oleh Dr. Rahmat Muhajir Nugroho, S.H., M.H., dengan judul *Ambang Batas Pencalonan Presiden dalam Sistem Pemilu: Politik Hukum, Implikasi, dan Rekonstruksi*. Buku ini ditulis oleh pakar yang sudah berkecimpung lama di bidang kepemiluan, sehingga topik ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) bukanlah materi yang asing bagi beliau.

Temuan menarik dalam buku ini antara lain dituliskan, pengaturan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden tersebut bertentangan dengan politik hukum UUD NRI 1945, yang bertujuan untuk penguatan demokrasi, penegasan prinsip kedaulatan rakyat, perlindungan hak konstitusional partai politik serta penguatan sistem pemerintahan presidensial, sehingga UUD NRI 1945 tidak mengatur persyaratan tambahan bagi partai politik yang akan mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Substansi Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa seluruh partai politik yang sudah memenuhi syarat dan ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai peserta pemilu berhak untuk mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Politik hukum atau arah kebijakan pembentuk undang-undang (DPR dan presiden) tersebut didukung oleh putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak seluruh permohonan uji materiil (*judicial review*) atas konstitusionalitas ketentuan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) dengan pertimbangan hukum antara lain, ketentuan ambang batas/PT tersebut merupakan *open legal policy* atau kebijakan hukum terbuka, dalam rangka penguatan sistem pemerintahan presidensial dan penyederhanaan partai politik.⁵⁾

⁵Rahmat Muhajir Nugroho, *Ambang Batas Pencalonan Presiden dalam Sistem Pemilu: Politik Hukum, Implikasi dan Rekonstruksi* (Yogyakarta: Rencana di Setara Press, 2024), hlm. 319-320.

Menurut saya, kesimpulan buku ini sangat menarik dan ‘berani’, sehingga layak untuk dibaca semua kalangan yang menekuni hukum tata negara ataupun ilmu politik. Di samping itu, wajib dibaca oleh anggota DPR, DPD, MPR, dan Hakim Konstitusi di Mahkamah Konstitusi, untuk mengevaluasi kebijakan yang terkait *presidential threshold* yang selama ini ‘tak tersentuh’ oleh Mahkamah Konstitusi. Buku ini akan berkontribusi besar bagi pengembangan Hukum Tata Negara Indonesia dan melengkapi sejumlah literatur yang membahas topik yang sama atau persoalan pemilihan di Indonesia.

Semoga buku ini bermanfaat bagi pencerdasan demokrasi dan konstitusi di Indonesia. Selamat dan sukses, semoga segera disusul dengan karya-karya Pak Dr. Rahmat Muhajir Nugroho, S.H., M.H., berikutnya. *Aamiin*, YRA.

Yogyakarta, 18 Januari 2024

Dummy

KATA PENGANTAR

Muchamad Ali Safa'at

Para perumus perubahan UUD 1945 mungkin tidak pernah memperkirakan bahwa rumusan yang dibuat dalam Pasal 6A ayat (2): “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.*” akan menjadi perdebatan hukum dan politik, tidak hanya di forum ilmiah, melainkan juga dalam persidangan Mahkamah Konstitusi. Setidaknya telah terdapat 32 perkara pengujian undang-undang yang diajukan ke Mahkamah Konstitusi terkait dengan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden (*presidential candidacy threshold*).

Norma hukum, apalagi norma konstitusi, memang selalu memiliki sifat terbuka (*open texture*) sebagai konsekuensi model perumusan norma yang bersifat umum dan abstrak. Sifat terbuka norma hukum juga merupakan hasil dari proses penyusunan yang sering kali dilakukan untuk mencapai kesepakatan sehingga mengandung kelemahan ketidakpastian maksud dan ketidakjelasan tujuan.

Oleh karena itu, penafsiran norma hukum tidak boleh dibatasi pada model originalisme karena ketidakjelasan *original intent* perumus norma itu sendiri. Norma hukum yang telah dibuat dan berlaku akan menjadi hukum yang hidup sesuai dengan konstelasi kekuatan dan kepentingan.

Mahkamah Konstitusi di semua perkara pengujian norma *presidential candidacy threshold* menyatakan bahwa penentuan ada atau tidak serta besaran *threshold* pencalonan presiden adalah kebijakan terbuka pembentuk undang-undang. Pandangan ini didasari atas ketiadaan norma konstitusi yang secara tegas mengharuskan atau sebaliknya melarang *presidential candidacy threshold*. Keberadaan *presidential candidacy threshold* juga dinilai tidak bertentangan dengan prinsip negara hukum dan demokrasi.

Putusan-putusan Mahkamah Konstitusi tersebut melanggengkan dominasi kepentingan politik yang melatarbelakangi ketentuan *presidential candidacy threshold*. Jika merunut perumusan *presidential candidacy threshold* di dalam semua UU Pemilu sejak era Reformasi, pengusul dan pendukungnya adalah partai-partai besar yang tentu akan mendapatkan *privilege* jika hanya beberapa partai itu yang dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Sebaliknya, partai-partai kecil menolak dan mengajukan pengujian ke Mahkamah Konstitusi.

Penafsiran, baik di dalam undang-undang maupun di dalam putusan Mahkamah Konstitusi, tentu dapat mengalami perubahan. Buku yang ditransformasikan dari naskah disertasi penulis ini menjelaskan kelemahan-kelemahan norma *presidential candidacy threshold* dan putusan Mahkamah Konstitusi yang mengukuhkannya. Tentu saja perpektif dan argumentasi yang dikemukakan didasarkan pada nalar dan realitas yang belum terjadi pada saat MPR merumuskan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Perspektif dan argumentasi dalam buku ini dapat menjadi dorongan dan referensi pemaknaan ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang lebih demokratis sesuai semangat zaman.

Selamat membaca!

Januari 2024

Muchamad Ali Safa'at

PRAKATA DAN UCAPAN TERIMA KASIH

Alhamdulillah rabbil alamin, puji syukur kehadiran Allah Swt., atas limpahan rahmat dan karunianya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan buku ini. Buku yang ada di hadapan pembaca ini merupakan hasil penelitian disertasi yang telah penulis pertanggungjawabkan pada tanggal 20 Maret 2023 dalam forum Ujian Terbuka di hadapan para penguji di Universitas Brawijaya, Malang. Tentu momen tersebut sulit dilupakan bagi siapa pun yang pernah berjibaku dalam terjalnya studi S-3 guna meraih gelar akademik tertinggi. Sekolah doktor ibarat menyusuri lorong yang seolah tiada ujung, namun optimisme selalu terbesit dalam pikiran saya, pasti ada cahaya di ujung sana, dan akhirnya sampai juga di destinasi yang diimpikan.

Tulisan ini berangkat dari kegelisahan melihat sistem pencalonan presiden dan wakil presiden di Indonesia dibatasi oleh aturan yang jauh dari kata demokratis. Keberadaan ambang batas pencalonan presiden yang sering disebut *presidential threshold* atau *presidential candidacy threshold* yang sering diperdebatkan dalam berbagai forum atau pelbagai tulisan, mengandung kelemahan yang sangat mendasar bagi kehidupan ketatanegaraan kita. Bukan hanya membelenggu hak konstitusional partai politik, tetapi juga merampas daulat rakyat untuk memperoleh alternatif calon presiden yang lebih banyak, dikarenakan persyaratan 20% kursi atau 25% suara dalam pencalonan yang sama sekali tidak

dikenal dalam UUD NRI 1945. Keresahan penulis pun berlanjut, ketika melihat putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak uji materiil aturan ambang batas ini, dengan dalih *open legal policy*. Kondisi tersebut mendorong penulis untuk melakukan penelusuran lebih dalam untuk mengetahui apa yang sesungguhnya terjadi di balik aturan tersebut.

Buku ini akan menguraikan secara luas dimulai dari *original intent* lahirnya sistem pemilihan presiden langsung dalam UUD NRI 1945, dinamika pembahasan aturan ambang batas pencalonan dalam Rancangan Undang-Undang Pemilu berikut konsistensi pendapat pro-kontra politisi serta analisis terhadap putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang ikut melegitimasi ketentuan ambang batas pencalonan presiden ini. Selain mengungkap problem dan implikasinya, penulis juga memberikan rekomendasi untuk merekonstruksi mekanisme pencalonan presiden dan wakil presiden ke depan.

Oleh karena itu, penulis menyampaikan terima kasih kepada berbagai pihak yang telah mendukung keberhasilan penulis dalam menyelesaikan disertasi, meski tidak semua dapat penulis sebutkan karena keterbatasan ruang. Terima kasih kepada Prof. Sudarsono, S.H., M.S., Dr. Istislam, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Muchammad Ali Safaat, selaku promotor dan co-promotor yang telah membimbing dan memberikan masukan berharga dalam disertasi saya. Terima kasih juga untuk para penguji disertasi, Dr. Aan Eko Widiyanto, S.H., M.Hum., Prof. Dr. Tunggal Anshari, S.H., M.Hum., serta Dr. Zainal Arifin Muchtar, S.H., LL.M. beserta promotor dan co-promotor. Begitu pula kepada Kaprodi PDIH UB, Dr. Budi Santoso, S.H., LL.M. serta para staf atas bantuan dan pelayanan akademik yang diberikan. Terima kasih pula kepada Prof. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. yang telah memberikan rekomendasi penulis untuk kuliah di UB, dan telah memberikan Kata Pengantar dalam buku ini.

Ucapan terima kasih saya sampaikan pula kepada Ayahanda Dr. H.M. Busyro Muqoddas, S.H., M.Hum., Ketua Pimpinan Pusat Muhammadiyah Bidang Hukum, HAM dan Hikmah yang selalu memberi motivasi penulis untuk segera lulus. Juga Dr. Trisno Raharjo, S.H., M.Hum., Ketua Majelis Hukum dan HAM Pimpinan Pusat Muhammadiyah. Kepada seluruh pimpinan di Universitas Ahmad Dahlan dan pimpinan Fakultas Hukum UAD yang terus men-*support*

penulis dalam menempuh studi doktor hingga rampung. Terima kasih juga untuk para dosen dan kolega di Universitas Ahmad Dahlan, teman-teman kuliah angkatan 2018 yang telah memberikan inspirasi, berbagi ilmu dan wawasan sehingga saya memperoleh pengalaman dan pencerahan yang berharga.

Salam takzim dan terima kasih kepada ibu saya “mamak” atas Doa-doanya yang terus dipanjatkan untuk saya. Kakak-kakak dan adik saya yang juga tak henti memberikan dukungan dan harapan. Tak lupa untuk istri saya tercinta, Rini Wijayanti “sang promotor utama” yang tidak pernah bosan mengingatkan saya untuk segera menulis dan menyelesaikan disertasi secepat mungkin. Anak-anakku Zaki, Nada dan Firman sumber inspirasi dan semangat, dan selalu mendoakan abahnya segera selesai kuliahnya, agar tidak sering-sering lagi di tinggal ke Malang.

Semoga buku ini dapat menggugah pemikiran, memantik diskusi, serta memberikan kontribusi bagi perbaikan sistem maupun regulasi kita terutama terkait dengan pemilu, khususnya pencalonan presiden dan wakil presiden di Indonesia agar lebih demokratis, terbuka dan partisipatif. Terima kasih.

7th Floor Kampus 4 UAD, 24 Januari 2024

Dr. Rahmat Muhajir Nugroho, S.H., M.H.

Dummy

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR MENGUGAT HEGEMONI <i>PRESIDENTIAL THRESHOLD</i> YANG ELITIS	v
KATA PENGANTAR Muchamad Ali Safa'at	xiii
PRAKATA DAN UCAPAN TERIMA KASIH	xv
DAFTAR ISI	xix
DAFTAR BAGAN	xxiii
DAFTAR TABEL	xxv
BAB 1 PENDAHULUAN: PEMILIHAN PRESIDEN LANGSUNG DAN HAMBATAN AMBANG BATAS PENCALONAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Problematika Filosofis, Teoretis, dan Yuridis	14

BAB 2	KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN	17
	A. Teori Politik Hukum	18
	B. Teori Hak Konstitusional	21
	C. Teori Kedaulatan dan Demokrasi	23
	D. Teori Tujuan Hukum	32
	E. Teori Pemerintahan Presidensial	42
	F. Konsep Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden	51
	G. Konsep Ambang Batas (<i>Presidential Threshold</i>)	53
	H. Konsep Politik Hukum	56
BAB 3	POLITIK HUKUM PENGATURAN MEKANISME PEMILIHAN PRESIDEN DALAM KONSTITUSI	61
	A. Politik Hukum Pengaturan Sistem Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Sebelum Perubahan UUD 1945	61
	B. Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Setelah Perubahan UUD NRI 1945	86
BAB 4	POLITIK HUKUM PENGATURAN AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN DALAM UNDANG-UNDANG DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI	107
	A. Politik Hukum Pengaturan Ambang Batas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	108
	B. Politik Hukum Pengaturan Ambang Batas dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	137
	C. Politik Hukum Pengaturan Ambang Batas dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	163

D. Politik Hukum Pengaturan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi	184
E. Analisis terhadap Putusan MK tentang Pengaturan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden	222
F. Analisis Perbandingan Politik Hukum dalam UUD NRI 1945, UU Pemilu, dan Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengaturan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden	233
BAB 5 IMPLIKASI HUKUM PENGATURAN AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN	243
A. Istilah dan Pengertian Implikasi Hukum	243
B. Implikasi Hukum terhadap Hak-hak Konstitusional Partai Politik	244
C. Implikasi Hukum terhadap Hakikat Kedaulatan Rakyat	248
D. Implikasi Hukum terhadap Asas Keadilan bagi Partai Politik	251
E. Implikasi Hukum terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial dan Terbentuknya Koalisi Kartel	253
F. Implikasi Hukum terhadap Nilai-nilai Keadilan Pancasila	260
BAB 6 REKONSTRUKSI PENGATURAN AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN	263
A. Pengertian dan Maksud Rekonstruksi	263
B. Rekonstruksi Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden	264

C. Perbandingan Pengaturan Mekanisme Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Beberapa Negara	270
D. Penerapan Pemilu Pendahuluan dalam Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden	282
E. Upaya Penyederhanaan Partai Politik Melalui <i>Parliamentary Threshold</i>	290
F. Upaya Mewujudkan Rekonstruksi Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden	303
BAB 7 PENUTUP	311
DAFTAR PUSTAKA	317
BIODATA PENULIS	331

DAFTAR BAGAN

Bagan 4.1	Konsistensi Tokoh Perubahan UUD 1945 terhadap Ambang Batas/PT	133
Bagan 4.2	Hubungan Konfigurasi Politik Karakter Proses Pembentukan Produk Hukum	241
Bagan 6.1	Perbandingan Antara <i>Election Contestants Threshold</i> dan <i>Presidential Threshold</i>	269

Dummy

DAFTAR TABEL

Indikator Konfigurasi Politik	59
Indikator Karakter Produk Hukum	60
Tabel 3.1 Usulan Bentuk Negara dan Kepala Negara	64
Tabel 3.2 Calon Wakil Presiden Pengganti Megawati	84
Tabel 3.3 Implementasi Pemilihan Presiden Sebelum Perubahan UUD 1945	85
Tabel 3.4 Alternatif dan Varian Usulan Mekanisme Pemilihan Presiden	93
Tabel 3.5 Rumusan Hasil Perubahan Sistem Pemilihan Presiden	103
Tabel 4.1 Peta Pendukung dan Penolak Ambang Batas Pencalonan Presiden dalam Pembahasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	134
Tabel 4.2 Hasil Pemilu Presiden Tahun 2004 Putaran Pertama	136
Tabel 4.3 Hasil Pemilu Presiden Putaran Kedua Tahun 2004	136
Tabel 4.4 Peta Pendukung dan Penolak Ambang Batas Pencalonan Presiden dalam Pembahasan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	159

Tabel 4.5	Hasil Pemilu Presiden Tahun 2009	161
Tabel 4.6	Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014	163
Tabel 4.7	Peta Pendukung dan Penolak Ambang Batas Pencalonan Presiden dalam Pembahasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	181
Tabel 4.8	Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019	183
Tabel 8.5	Pengaturan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilu 2004-2019	184
Tabel 8.6	Daftar Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pengujian Undang-Undang tentang Ketentuan Ambang Batas Pencalonan Presiden pada Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008	185
Tabel 8.7	Daftar Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pengujian Undang-Undang tentang Ketentuan Ambang Batas Pencalonan Presiden pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017	189
Tabel 4.9	ENPP Pemilu 2019	218
Tabel 4.10	Daftar Partai Politik Peserta Pemilu 2004-2019	230
Tabel 4.11	Politik Hukum dalam Perubahan UUD 1945, Pembentukan Undang-Undang Pemilu, dan Putusan Mahkamah Konstitusi	240
Tabel 5.1	Partai Politik Peserta Pemilu 2019 dan Hasil Pemilu Legislatif 2014	244
Tabel 5.2	Jumlah Pasangan Calon Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004-2019	251
Tabel 5.3	Peta Koalisi Partai Politik Sebelum dan Sesudah Pemilu 2019	256
Tabel 6.1	Hasil Pemilu Legislatif 2014 dan 2019	268
Tabel 6.2	Dinamika Penerapan <i>Parliamentary Threshold</i> (PT) pada Pemilu 2009-2019	295
Tabel 6.3	Hasil Pemilu 2019 dan ENPP	299

Tabel 6.4	Ambang Batas Optimal Pemilu 2009	301
Tabel 6.5	Partai Politik dan Ambang Batas Parlemen Menurut Undang-Undang dengan Ambang Batas Parlemen Efektif 1%	302
Tabel 6.6	Perbandingan Simulasi <i>Parliamentary Threshold</i> Berdasarkan Hasil Pemilu 2019	303

Dummy

Dummy

1

PENDAHULUAN: PEMILIHAN PRESIDEN LANGSUNG DAN HAMBATAN AMBANG BATAS PENCALONAN

A. Latar Belakang

Salah satu perubahan penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, adalah beralihnya pelaksana kedaulatan rakyat, dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), ke dalam kewenangan berbagai lembaga negara dan termanifestasi dalam hak-hak politik rakyat sesuai ketentuan konstitusi. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyatakan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”¹ Ketentuan tersebut membawa konsekuensi bahwa kedudukan MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi menjadi lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Kewenangan MPR untuk memilih calon presiden dan wakil presiden dan menetapkan Garis-garis Besar daripada Haluan Negara (GBHN) telah dihapus dari konstitusi, sedangkan mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden dan wakil presiden, serta memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden masih menjadi kewenangan MPR.²

¹Hasil Perubahan Ketiga UUD 1945. Sebelum diubah, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

²Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Jimly, dalam paham kedaulatan rakyat (*democratie*), pemilik kekuasaan yang tertinggi sesungguhnya adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat.³ Dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD, pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*)⁴.

Selain dilaksanakan oleh lembaga negara, kedaulatan rakyat juga diimplementasikan dalam bentuk hak politik rakyat melalui Pemilihan Umum (Pemilu), karena pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dapat dilakukan melalui 3 (tiga) cara, yaitu pemilihan umum, pemilihan presiden serta pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam UUD.⁵ Dengan kata lain, pemilu merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat⁶.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) merupakan salah satu mekanisme pemilihan dari sistem pemilu yang diatur dalam konstitusi. Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa: “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).” Sebelum perubahan UUD 1945, pemilihan calon presiden dan wakil presiden dilaksanakan oleh MPR melalui forum Sidang MPR, sesuai yang diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak.”

Secara historis, penerapan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sangat dinamis dan beraneka macam, tergantung kondisi sosial politik yang terjadi pada masanya. Pasangan presiden pertama yakni Soekarno-Hatta,

³Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 70.

⁴*Ibid.*

⁵*Ibid.*, hlm. 72.

⁶Ibnu Tricahyono, *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal* (Malang: In Trans Publishing, 2009), hlm. 6.

terpilih menjadi presiden dan wakil presiden untuk pertama kalinya melalui aklamasi dalam forum Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Saat itu, MPR belum terbentuk, sehingga untuk sementara waktu fungsi MPR dijalankan oleh PPKI. Soekarno berkuasa kurang lebih selama 22 tahun di era Orde Lama (1945-1967), lalu Soekarno digantikan oleh Soeharto. Soeharto diangkat pertama kali menjadi presiden pada tahun 1967 menggantikan Soekarno melalui Sidang Istimewa MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara), setelah laporan pertanggungjawaban Presiden Soekarno ditolak oleh MPRS. Soeharto berkuasa selama hampir 32 tahun di era Orde Baru (1967-1998), dan pada hakikatnya Soeharto tidak pernah dipilih oleh MPR, sebab selalu menjadi calon tunggal dalam setiap sidang pemilihan presiden di MPR.

Di awal era Reformasi, Habibie dilantik sebagai presiden menggantikan Soeharto yang mengundurkan diri atau menyatakan berhenti sebagai presiden akibat desakan dan tuntutan dari jutaan mahasiswa dan masyarakat di seluruh wilayah Indonesia agar Presiden Soeharto “lengser” dari jabatannya, di tengah krisis ekonomi pada tahun 1998. Habibie menjalankan kekuasaan presiden kurang lebih hanya 9 bulan (1998-1999), setelah itu diberhentikan melalui Sidang Istimewa MPR karena dianggap bertanggung jawab terhadap lepasnya Timor Timur dari NKRI, pasca jajak pendapat/referendum.

Pemilihan presiden melalui MPR, baru benar-benar terealisasi sesuai Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 pada saat terpilihnya Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai presiden pada tahun 1999. Meskipun Gus Dur tidak lama menjabat, kurang lebih 2 tahun, Gus Dur diberhentikan oleh MPR pada tahun 2002, karena dinilai melanggar konstitusi akibat mengeluarkan dekret presiden yang salah satu isinya membubarkan DPR. Gus Dur kemudian digantikan oleh Megawati Soekarnoputri, dan meneruskan sisa masa jabatan Gus Dur hingga tahun 2004.

Mekanisme pemilihan presiden melalui MPR berakhir, seiring dengan perubahan UUD 1945 yang mereduksi beberapa kewenangan MPR, antara lain dalam hal memilih presiden dan wakil presiden dan menetapkan GBHN. Calon presiden dan wakil presiden dipilih langsung rakyat, sesuai perintah Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.” Perubahan tersebut merupakan perwujudan penguatan prinsip

kedaulatan rakyat dan penegasan sistem pemerintahan presidensial, sebagai amanah Reformasi serta konsensus para perancang perubahan UUD NRI 1945.

Sistem pemilihan presiden langsung, bukan hanya menjadi bagian dari purifikasi sistem presidensial, tetapi juga lebih dari itu bahwa model pemilihan langsung dinilai lebih demokratis dibandingkan melalui MPR.⁷ Pemilihan presiden langsung oleh rakyat dan pembatasan masa jabatan presiden merupakan rangkaian kesepakatan dasar untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial guna memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis.⁸

Pemilihan presiden secara langsung merupakan pilihan rasional untuk menegakkan demokratisasi dengan memotong oligarki elite melalui partisipasi langsung rakyat dalam menentukan pemimpinnya.⁹ Menurut Arend Lijphart, sebenarnya hanya tiga ciri yang menjadi elemen esensial dari sistem presidensial, yakni: (1) presiden atau kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan yang bersifat tetap (*fixed term*), (2) presiden dipilih secara langsung oleh rakyat ataupun melalui dewan pemilih (*electoral college*) seperti di Amerika Serikat, dan (3) presiden merupakan kepala eksekutif yang bersifat tunggal.¹⁰ Dengan demikian, pemilihan langsung presiden oleh rakyat melalui pemilu dan pembatasan periodisasi jabatan presiden maksimal dua kali, merupakan upaya pelebagaan sistem demokrasi presidensial, sekaligus menjadi salah satu cara untuk mengakhiri rezim otoriter.

Landasan pemikiran pemilihan presiden langsung di Indonesia menurut Mahfud minimal didasari oleh dua alasan.¹¹ *Pertama*, pemilihan langsung lebih membuka pintu bagi tampilnya presiden dan wakil

⁷Luky Sandra Amalia (pnyt.), *Evaluasi Pemilihan Presiden Langsung di Indonesia* (Jakarta: Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2016), hlm. vii.

⁸Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, *Panduan Pemasyawaratan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2006), hlm. 14.

⁹Luky Sandra Amalia, *Evaluasi Pemilihan Presiden Langsung di Indonesia*, *Loc. Cit.*

¹⁰Arend Lijphart, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, dalam *Thinking about Democracy*, 1st Edition (Routledge, 2007), hlm. 242.

¹¹Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007), hlm. 133-135.

presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri.¹² *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan sesuai dengan yang berlaku di dalam sistem presidensial.¹³ Sistem presidensial semu yang berlaku di Indonesia di masa lalu melalui cara pemilihan presiden oleh MPR, ternyata telah menimbulkan masalah yang dilematis. Pada masa Orde Baru, presiden menjadi terlalu kuat sehingga sulit untuk dijatuhkan, sementara pada era Reformasi justru MPR dan DPR yang terlalu kuat sehingga presiden mudah dijatuhkan.¹⁴

Mahfud menjelaskan bahwa perubahan yang diinginkan adalah terjadinya keseimbangan kekuatan antara presiden dan MPR/DPR sesuai dengan ide tentang mekanisme *checks and balances* di dalam ketatanegaraan. Upaya membangun keseimbangan kekuatan ini menurut teorinya dapat dilakukan dengan cara mengikuti cara pemilihan presiden menurut sistem presidensial yang lebih murni yakni pemilihan presiden langsung oleh rakyat.¹⁵ Oleh karena itu, pada perubahan ketiga tahun 2001, sistem pemilihan presiden langsung dimasukkan ke dalam UUD NRI 1945 oleh MPR.

Ketentuan pemilihan presiden diatur di dalam Pasal 6A ayat (1) sampai dengan ayat (5) UUD NRI 1945 yang selengkapanya berbunyi:¹⁶

- (1) *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.****
- (2) *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.****
- (3) *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.****
- (4) *Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung*

¹²*Ibid.*

¹³*Ibid.*

¹⁴*Ibid.*, hlm. 134.

¹⁵*Ibid.*

¹⁶Pasal 6A ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UUD NRI 1945 hasil perubahan ketiga.

dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.****

- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.***

Ketentuan dalam Pasal 6A ayat (1) sampai dengan ayat (5) sudah cukup lengkap mengatur mekanisme pemilihan presiden. Sistem pemilihan yang digunakan adalah sistem dua putaran (*two round system/majority run off*).¹⁷ Syarat kemenangan atau keterpilihan ditentukan oleh suara mayoritas mutlak (lebih dari 50%) serta persebaran wilayah. Calon presiden diajukan oleh partai politik sendiri atau melalui gabungan partai politik peserta pemilihan umum, tanpa persyaratan ambang batas pencalonan presiden.

Mekanisme pemilihan presiden diatur lebih teknis dalam Undang-Undang (UU) Pemilu. Sejumlah UU yang mengatur tata cara pilpres dari Pemilu tahun 2004 sampai dengan Pemilu 2019, yaitu UU Nomor 23 Tahun 2003, UU Nomor 42 Tahun 2008 serta UU Nomor 7 Tahun 2017. Selain mengatur tata cara pilpres, ketiga UU tersebut juga mengatur ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden, yang sering disebut dengan istilah *Presidential Threshold*¹⁸ (selanjutnya disingkat ambang batas/PT). Isu konstitusionalitas ambang batas/PT tersebut memunculkan pro dan kontra, karena sama sekali tidak ada ketentuan dalam UUD NRI 1945. Beberapa pihak menilai ambang batas/PT bertentangan dengan konstitusi, namun sebagian lainnya menyatakan tidak bertentangan dengan konstitusi. Penelitian ini difokuskan untuk menganalisis permasalahan pengaturan ambang batas/PT dalam UU Pemilu dikaitkan dengan norma dalam konstitusi.

¹⁷Sistem dua putaran ini masih satu keluarga dengan sistem pluralitas. Prinsip sistem pluralitas/mayoritas itu sederhana. Setelah suara diberikan dan dihitung jumlah seluruhnya, para kandidat atau partai-partai dengan suara terbanyak dinyatakan sebagai pemenang (mungkin juga ada syarat-syarat tambahan). Bagaimana pun juga, cara tercapainya tujuan itu sangat beragam dalam praktiknya. Ada lima macam sistem pluralitas/mayoritas yang bisa diidentifikasi: *First Past The Post (FPTP)*, *Block Vote (BV)*, *Party Block Vote (PBV)*, *Alternative Vote (AV)*, dan *Two Round System (TRS)*. Andrew Reynolds, et al., *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru Internasional IDEA, (Electoral System Design: The New International IDEA Handbook)* (Jakarta: Perludem, 2016), hlm. 39.

¹⁸Istilah ini menimbulkan polemik, karena di berbagai negara *presidential threshold* diartikan sebagai ambang batas keterpilihan presiden bukan ambang batas pencalonan presiden.

Persyaratan ambang batas/PT dengan besaran angka persentase kursi atau persentase suara hasil pemilu, pertama kali diatur dalam UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pilpres. Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003 berbunyi: “Pasangan Calon hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.” Pengaturan ambang batas/PT pada UU No. 23/2003 melalui proses perdebatan yang panjang di DPR, terutama berkaitan dengan isu konstiusionalitas angka *threshold* 15% kursi atau 20% suara, yang sulit dicari rasionalitasnya.

Gagasan tersebut pertama kali muncul dari usulan pemerintah yang menginginkan agar calon presiden tidak terlalu banyak, berbasis pada hitungan statistik dapat diprediksi jumlah calon presiden maksimal hanya 5 (lima) orang, jika ambang batas 20% diterapkan.¹⁹ Pemikiran ambang batas tersebut mendapat respons yang sangat beragam dari anggota DPR dan menimbulkan pro dan kontra. Meskipun, akhirnya dapat dicapai kesepakatan antarfraksi di DPR melalui kompromi dengan menurunkan angka *threshold* sebesar 3% kursi atau 5% suara,²⁰ dan untuk sementara waktu diterapkan pada Pilpres tahun 2004. Pelaksanaan Pilpres di tahun 2004 didahului oleh penyelenggaraan pemilu legislatif sehingga angka ambang batas/PT diambil dari hasil pemilu legislatif pada tahun 2004 tersebut.

Perdebatan tentang pengaturan ambang batas/PT selalu menjadi isu sentral pada setiap pembahasan Rancangan Undang-Undang Pilpres. Topik perdebatan hanya seputar pada margin angka-angka *threshold* dari yang tertinggi (30%) hingga terendah (0%).²¹ Hampir tidak ada pembahasan yang membicarakan sesuatu yang lebih substantif

¹⁹Risalah Rapat Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Masa Persidangan III, Rapat Kerja ke-2, Senin 24 Maret 2003, hlm. 135.

²⁰Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, Pasal 101, menyatakan, “Khusus untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada Pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah kursi DPR atau 5% (lima persen) dari perolehan suara sah secara nasional hasil Pemilu anggota DPR Tahun 2004 dapat mengusulkan Pasangan Calon”.

²¹Dirangkum dari Risalah Rapat Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2008.

tentang bagaimana menghasilkan calon presiden yang berkualitas, dan bagaimana mekanisme pencalonan presiden yang demokratis dan terbuka. Keputusan akhir kerap kali ditempuh melalui forum lobi-lobi antarpimpinan fraksi, karena sulitnya mencapai kesepakatan antarfraksi dalam persidangan. Hasil kesepakatan Sidang Paripurna DPR tahun 2008, ambang batas/PT dinaikkan menjadi minimal 20% kursi atau 25% suara, sebagaimana diatur pada Pasal 9 UU No. 42/2008 tentang Pemilu Presiden: *“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 nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.”* Ketentuan tersebut digunakan untuk Pemilu tahun 2009. Pelaksanaan Pemilu tahun 2009 sama seperti Pemilu tahun 2004 dilakukan secara terpisah antara pileg dan pilpres, sehingga angka ambang batas/PT menggunakan hasil Pileg tahun 2009.

Pada penyelenggaraan Pilpres tahun 2014, tidak terjadi perubahan regulasi. Akibat perdebatan panjang yang tak berujung tentang ambang batas/PT, rencana revisi UU Pilpres akhirnya gagal bahkan sejak masih di tingkat Badan Legislatif (Baleg) DPR. Akibatnya, draf revisi RUU tersebut tidak pernah sempat dibawa ke Rapat Paripurna DPR, dan rencana revisi secara resmi dihentikan pada tanggal 3 Oktober 2013.²² Pada akhirnya, UU No. 42 Tahun 2008 digunakan untuk pelaksanaan Pilpres tahun 2014, sehingga besaran angka ambang batas/PT yang diterapkan sama dengan Pilpres di tahun 2009 yaitu sebesar minimal 20% kursi atau 25% suara. Pemilu tahun 2014 juga dilakukan secara terpisah antara pileg dan pilpres, sehingga angka ambang batas/PT menggunakan hasil Pileg tahun 2014.

Pengaturan ambang batas/PT yang berbeda terjadi pada menjelang Pemilu tahun 2019. UU No. 42 Tahun 2009 diganti dengan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, khususnya pasal yang mengatur ambang batas/PT mengalami perubahan. Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 menyatakan: *“Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling*

²²Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat* (Jakarta: Themis Publishing, 2017), hlm. 19.

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.” Dari sisi besaran angka ambang batas/PT sama dengan UU No. 42 Tahun 2008 yaitu 20% kursi atau 25% suara. Perbedaannya terletak pada sumber angka *threshold* pada UU No. 7/2017 diambil dari hasil pemilu anggota DPR lima tahun sebelumnya, sehingga ambang batas/PT Pemilu 2019 menggunakan hasil Pileg tahun 2014. Hal tersebut terjadi, dikarenakan penyelenggaraan Pemilu tahun 2019 dilakukan secara serentak (*concurrent election*) yaitu pileg dan pilpres dilaksanakan secara bersamaan waktunya, maka tidak mungkin angka ambang batas/PT diambil dari hasil Pileg 2019.

Isu utama yang menjadi perdebatan panjang dalam pembahasan RUU Pemilu (UU No. 7 Tahun 2017) adalah angka ambang batas/PT yang menggunakan hasil pemilu DPR sebelumnya, sementara pelaksanaan pemilu dilakukan secara serentak. Keserentakan pemilu tersebut, bermula dari Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang memutuskan bahwa pelaksanaan pemilu secara terpisah antara pileg dan pilpres bertentangan dengan konstitusi, sehingga pemilu dinyatakan konstitusional jika dilaksanakan secara serentak.²³ MK mengabulkan gugatan Effendy Ghazali terkait dengan konstitusionalitas pemilu terpisah dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 jika dibaca langsung dalam satu tarikan napas: “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,” maka lebih tepat diterapkan secara serentak (*concurrent election*), sebab ruang lingkup pemilu mencakup pengisian terhadap 5 (lima) jabatan tersebut. Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan pemilu anggota lembaga perwakilan dan pilpres.²⁴

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 tersebut mengabulkan sebagian permohonan pemohon yaitu terhadap Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU No. 42/2008 tentang pilpres karena dinilai bertentangan dengan konstitusi. Namun, Pasal 9 UU No. 42/2008 yang memuat ketentuan ambang batas/PT dan

²³Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 87.

²⁴Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 83-84.

menjadi bagian dari pasal yang dimohonkan ke MK, diputus oleh MK tidak bertentangan dengan konstitusi. Dalam pertimbangannya MK menyatakan bahwa dengan penyelenggaraan pilpres dan pileg secara serentak maka ketentuan pasal persyaratan perolehan suara partai politik sebagai syarat untuk mengajukan pasangan capres dan cawapres merupakan kewenangan pembentuk UU dengan tetap bersandar pada ketentuan UUD 1945.²⁵ Dengan kata lain, apakah persyaratan ambang batas/PT akan diatur atau tidak, merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) bagi pembentuk undang-undang.

Pembentuk UU (DPR dan presiden) merespons Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 dengan merumuskan ketentuan baru tentang ambang batas/PT dalam UU No. 7/2017 sebagai dasar hukum penyelenggaraan Pemilu tahun 2019. Terkait dengan ambang batas/PT sebenarnya sudah tidak relevan lagi untuk dimasukkan sebagai syarat pencalonan, karena pemilu legislatif dan pemilu presiden dilakukan secara bersamaan. Pertanyaan sederhana, dari mana syarat ambang batas/PT akan diambil ketika hasil pileg belum bisa diketahui.

Partai-partai pendukung ambang batas/PT mengusulkan agar ambang batas/PT menggunakan hasil pileg sebelumnya (pemilu 5 tahun yang lalu). Pemikiran tersebut menimbulkan perdebatan sengit antarfraksi-fraksi di DPR. Sebagian fraksi (Gerindra, Demokrat, PAN, dan PKS) menilai ketentuan tersebut tidak masuk akal, karena hasil Pemilu Legislatif tahun 2014 sudah digunakan untuk Pilpres 2014, sehingga tidak bisa lagi digunakan untuk Pemilu tahun 2019. Seharusnya UU Pilpres tidak perlu mencantumkan persyaratan ambang batas/PT karena pemilu sudah dilaksanakan secara serentak. Namun, sebagian fraksi (PDIP, Golkar, PKB, PPP dan Nasdem) menyatakan ambang batas itu masih relevan dan konstitusional karena MK tidak membatalkan ambang batas/PT dan hal itu merupakan kewenangan dari pembentuk UU untuk mengaturnya (*open legal policy*).²⁶

Perbedaan pendapat antarfraksi di DPR RI tidak dapat dipertemukan meskipun sudah diusahakan dengan musyawarah mufakat dan lobi antarpimpinan. Akhirnya keputusan diambil dengan mekanisme

²⁵Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 84-85.

²⁶Dirangkum dari Risalah Rapat Paripurna DPR RI Pembahasan RUU Pemilu (UU No. 7/2017) pada tahun 2017.

voting atau pemungutan suara anggota DPR RI. Namun, sebelum *voting* dilakukan, beberapa fraksi *walkout* atau keluar dari sidang paripurna karena tidak sependapat dengan keputusan yang akan diambil, antara lain Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Gerindra, Fraksi PAN, dan Fraksi PKS. Keputusan diambil dengan cara menghitung jumlah anggota yang hadir pada saat sidang yaitu 538 anggota, dengan rincian yang pro terhadap opsi A (setuju ambang batas) sebanyak 322 orang dan yang memilih opsi B (tidak setuju ambang batas) sejumlah 216 orang.²⁷

Ketentuan ambang batas/PT hasil *voting* di DPR tersebut akhirnya disahkan dan dicantumkan dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang pemilu yang berbunyi:

“Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.”

Ketentuan tersebut menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 2019, dan kemungkinan juga diterapkan pada Pemilu 2024, karena sampai dengan penelitian ini ditulis, belum ada pembahasan terkait Undang-Undang Pemilu untuk penyelenggaraan Pemilu tahun 2024. Jika tidak ada perubahan peraturan ambang batas/PT, maka ambang batas/PT pada Pilpres 2024 akan menggunakan hasil Pileg tahun 2019.

Apabila Pasal 222 UU No. 7/2017 dibandingkan dengan pengaturan pencalonan presiden pada Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 maka tidak ditemukan angka ambang batas/PT seperti yang termuat dalam UU Pemilu tersebut. Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan:

“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.”

Terdapat perbedaan pengaturan pencalonan presiden antara norma dalam konstitusi dengan ketentuan yang tertera pada UU Pemilu. Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 yang tidak mencantumkan persyaratan pencalonan presiden, sedangkan Pasal 222 UU No. 7/2017

²⁷Risalah Rapat Paripurna DPR RI mengenai Pembicaraan Tingkat II RUU tentang Pemilihan Umum, Kamis 20 Juli 2017, hlm. 60.

mencantumkan persyaratan pencalonan presiden yang harus dipenuhi oleh partai politik dengan minimal 20% kursi di DPR RI atau 25% perolehan suara sah pemilu DPR sebelumnya. Pengaturan lebih lanjut persyaratan pencalonan tidak didelegasikan oleh konstitusi. Pasal 6A ayat (5) UUD NRI 1945 memerintahkan: “*Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.*”

Ketentuan ini mengamanahkan kepada pembentuk UU untuk mengatur tata cara pelaksanaan pilpres, bukan persyaratan. Namun, pembentuk UU menafsirkan frasa “tata cara” tersebut, bukan hanya mengatur teknis dan prosedur pelaksanaan pemilu, tetapi juga memasukkan ketentuan “persyaratan” dalam mekanisme pencalonan presiden.²⁸

Pengaturan ambang batas/PT dalam sistem pemilu (pilpres) oleh beberapa pihak didasarkan pada argumentasi dan pertimbangan antara lain sebagai berikut:²⁹ *pertama*, presiden perlu mendapat dukungan yang kuat dari parlemen (DPR) agar pemerintahan dapat berjalan dengan efektif dan stabil, karena terdapat beberapa kebijakan presiden yang membutuhkan persetujuan atau pertimbangan dari DPR. *Kedua*, adanya kekhawatiran sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai membuka kemungkinan terpilihnya presiden dari partai politik yang minoritas di parlemen (DPR), sehingga rawan terjadinya *deadlock* (jalan buntu) pada hubungan antara presiden dan DPR. *Ketiga*, kehadiran ambang batas/PT dibutuhkan untuk mendukung upaya penyederhanaan partai politik sehingga dapat mewujudkan konsolidasi demokrasi dan mempermudah tercapainya konsensus (kesepakatan) antarpolitical di parlemen. Oleh karena itu, koalisi atau kerja sama antarpolitical menjadi kebutuhan untuk membangun kesepahaman sejak dini, bermula dari pengusulan pasangan capres dan cawapres dalam pemilu. Dengan menggunakan minimal ketiga alasan di atas, eksistensi ambang batas/PT dipertahankan dalam UU Pemilu.

²⁸Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, secara etimologis, “tata cara” berarti aturan (cara) menurut adat kebiasaan, atau adat kebiasaan, sedangkan “persyaratan” adalah hal-hal yang menjadi syarat <https://kbbi.kemdikbud.go.id> (diakses 29 Juni 2022).

²⁹Argumentasi tersebut dirangkum dari berbagai pendapat yang tercatat dalam Risalah Sidang Pembahasan RUU Pemilu.

Pada sudut pandang yang lain, ketentuan ambang batas/ PT dianggap merugikan dan memiliki banyak implikasi. *Pertama*, kebijakan mempertahankan ambang batas/PT telah mereduksi bahkan mengeliminasi hak konstitusional partai politik dalam mengusulkan paslon capres dan cawapres yang digaransi konstitusi. *Kedua*, ambang batas/PT memasung bahkan mengingkari kedaulatan rakyat, karena membatasi jumlah calon presiden yang akan muncul, sekaligus membatasi hak rakyat untuk mendapatkan alternatif calon presiden yang lebih banyak. *Ketiga*, ambang batas/PT merusak logika sistem presidensial. Dalam sistem pemerintahan presidensial, presiden dan DPR merupakan lembaga yang terpisah, masing-masing memiliki basis dukungan dari rakyat. Oleh karenanya, menggunakan hasil pemilu legislatif sebagai modal pengusulan paslon capres dan cawapres dengan dalih memperkuat sistem pemerintahan presidensial, sungguh tidak tepat dan tak berdasar.

Ketentuan ambang batas/PT yang diatur UU No. 7/2017 tersebut telah berulang kali dimohonkan pengujian materiil (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi (MK).³⁰ Hal ini menunjukkan bahwa ambang batas/PT ini masih menjadi persoalan besar dalam praktik demokrasi di Indonesia. Para pemohon berpendapat bahwa Pasal 222 UU No. 7/2017 bertentangan dengan konstitusi, terutama Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 yang merupakan landasan konstitusional pengusulan paslon capres dan cawapres. Namun, MK menilai bahwa regulasi ambang batas/PT itu merupakan ranah kewenangan pembentuk undang-undang sehingga MK merasa tidak berwenang untuk membatalkannya, dan menyatakan produk hukum tersebut merupakan *open legal policy* (kebijakan hukum terbuka).

Saldi Isra³¹ menyatakan, sebagai hukum dasar, UUD 1945 telah memberikan panduan yang lebih dari cukup dalam menata proses pengajuan capres dan cawapres. Dalam posisi sebagai norma dasar, aturan tersebut terbuka untuk dijabarkan lebih jauh dengan peraturan yang lebih rendah, namun elaborasinya tidak boleh menyimpang dari

³⁰Sampai dengan penelitian ini ditulis, Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 telah 22 kali di *judicial review* di MK, sedangkan Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 telah diuji materi di MK sebanyak 9 kali.

³¹Saldi Isra, Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Op. Cit., hlm. 21.

aturan yang sudah dinyatakan secara definitif. Di dalam UUD 1945 terdapat petunjuk-petunjuk untuk mencari dan menemukan materi muatan dari undang-undang. Maria Farida,³² menjelaskan untuk menemukan materi muatan undang-undang dapat digunakan 3 (tiga) pedoman yaitu: 1) dari ketentuan dalam batang tubuh (pasal-pasal) UUD 1945; 2) berdasarkan wawasan negara berdasar atas hukum; 3) berdasarkan wawasan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

B. Problematika Filosofis, Teoretis, dan Yuridis

Berdasarkan uraian yang dipaparkan di atas, terdapat beberapa problematika pengaturan ambang batas/PT sebagaimana diatur Pasal 222 UU No. 7/2017 tentang Pemilu. *Pertama*, problematika filosofis; *kedua*, problematika teoretis; dan *ketiga*, problematika yuridis.

Pertama, problematika filosofis terdiri atas problematika ontologis, problematika epistemologis dan problematika aksiologis. Problematika ontologis, mempertanyakan tentang makna atau hakikat dari pengaturan ambang batas/PT dalam UU Pemilu. Pada hakikatnya pengaturan ambang batas/PT merupakan persyaratan yang berfungsi untuk membatasi hak partai politik peserta pemilu untuk mengusulkan paslon capres dan cawapres dalam pemilu.

Problematika epistemologis, mempertanyakan metode ambang batas/PT dalam pengajuan capres dan cawapres. Metode yang digunakan untuk membatasi hak partai politik peserta pemilu dalam pengajuan paslon capres dan cawapres adalah besaran angka perolehan kursi partai politik di DPR sebesar minimal 20% atau perolehan suara partai politik sebesar minimal 25% dari hasil pemilu DPR sebelumnya. Pemberlakuan metode ambang batas/PT tersebut mengakibatkan hak konstitusional partai politik peserta pemilu terbatas dan bahkan sebagian partai politik peserta pemilu kehilangan haknya untuk mengajukan paslon capres dan cawapres.

Problematika aksiologis, mempertanyakan tentang nilai manfaat dari pengaturan ambang batas/PT. Aturan ambang batas/PT tidak bisa memberikan manfaat secara menyeluruh kepada partai politik peserta

³²Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (1), Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007), hlm. 236-237.

pemilu untuk menikmati hak konstitusionalnya dalam pengusulan paslon capres dan cawapres pada tahapan pemilu.

Kedua, problematika teoretis adalah pengajuan paslon capres dan cawapres oleh partai politik dalam pemilu secara teoretis merupakan perwujudan salah satu fungsi dari partai politik sebagai sarana rekrutmen politik. Kehadiran ambang batas/PT dalam pengusulan capres dan cawapres berdampak pada fungsi rekrutmen politik tidak dapat dilaksanakan secara bebas dan mandiri oleh partai politik peserta pemilu.

Ketiga, problematika yuridisnya adalah aturan ambang batas pencalonan presiden pada Pasal 222 UU No. 7/2017 bertentangan (*conflict of norm*) dengan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945, sebab “ambang batas” kandidasi capres dan cawapres yang dimaksud pada Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 bukan perolehan 20% kursi DPR atau 25% suara sah pemilu legislatif, tetapi pada persyaratan partai politik sebagai peserta pemilu. Oleh karena itu, “ambang batas” yang dimaksud dalam UUD NRI 1945 adalah ambang batas partai politik menjadi peserta pemilu (*election contestants threshold*),³³ sedangkan ambang batas yang diatur dalam UU Pemilu adalah ambang batas partai politik menjadi pengusul capres dan cawapres (*presidential threshold*). Kedua ketentuan tersebut mengandung konsekuensi yang berbeda. “Ambang batas” partai politik peserta pemilu menghasilkan partai politik yang lolos dan tidak lolos sebagai peserta pemilu, sedangkan ambang batas pencalonan presiden menghasilkan partai politik peserta pemilu yang dapat dan tidak dapat mengusulkan pasangan capres dan cawapres.

Dengan demikian, Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 menghendaki agar seluruh partai politik peserta pemilu dapat mengajukan paslon capres dan cawapres, sedangkan Pasal 222 UU No. 7/2017 menghendaki agar tidak seluruh partai politik peserta pemilu dapat mengusulkan paslon capres dan cawapres. Di sinilah letak pertentangan (*conflict of norm*) kedua aturan hukum tersebut.

Berdasarkan latar belakang yang penulis uraikan di atas, maka isu hukum yang akan diteliti oleh penulis adalah pertentangan norma (*conflict of norm*) antara Pasal 222 UU No. 7/2017 tentang Pemilu yang

³³Istilah *election contestants threshold* merupakan istilah yang diciptakan oleh penulis sendiri.

mengatur tentang ambang batas/PT dengan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945. Oleh karenanya penting untuk diungkap latar belakang pemikiran lahirnya aturan ambang batas/PT yang telah menjadi perdebatan dan kontroversi sejak dalam proses pembentukannya di DPR dan puluhan kali pengujian materiil (*judicial review*) terhadap Undang-Undang Pemilu di Mahkamah Konstitusi. Dengan menggunakan optik politik hukum sebagai pisau analisisnya maka diharapkan dapat menggali secara mendalam pikiran-pikiran, alasan-alasan dan kemana arah kebijakan hukum dari rumusan aturan ambang batas/PT dalam pemilu hendak dituju.

Selain pertentangan norma, penulis juga meneliti implikasi yang lebih luas dari pemberlakuan ambang batas/PT dalam kehidupan demokrasi. Bukan hanya berdampak terhadap hak konstitusional partai politik peserta pemilu, persyaratan ambang batas/PT juga berimplikasi antara lain terhadap prinsip kedaulatan rakyat dan sistem pemerintahan presidensial. Upaya untuk mendapatkan pemahaman yang lebih komprehensif terkait hal tersebut, urgen kiranya untuk dielaborasi dengan pertanyaan apa implikasi hukum pengaturan ambang batas/PT terhadap hak konstitusional partai politik, prinsip kedaulatan rakyat, serta sistem pemerintahan presidensial. Aturan ambang batas/PT tersebut sampai dengan buku ini ditulis masih berlaku dan kemungkinan akan diberlakukan pada pemilu berikutnya, sehingga implikasi hukum penerapan ambang batas/PT akan terus berlanjut.

Dengan demikian, diperlukan rekonstruksi pengaturan ambang batas/PT untuk mengatasi implikasi hukum tersebut dan meluruskan pemikiran sebagaimana pada awalnya gagasan pemilihan presiden langsung didesain. Konsep pengaturan ambang batas/PT dan mekanisme pencalonan presiden ke depan yang tepat dengan lebih demokratis, menjamin hak-hak konstitusional partai politik, sesuai prinsip kedaulatan rakyat dan menguatkan sistem pemerintahan presidensial sangat relevan untuk direkonstruksi dalam regulasi pemilu di Indonesia.

2

KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

Teori hukum merupakan landasan dalam menganalisis suatu hukum positif, dalam hal ini khususnya hukum positif yang mengatur tentang ambang batas/PT. Kedudukan teori hukum menempati posisi yang cukup strategis karena teori hukum berada di antara filsafat hukum dan dogmatik hukum. Jika dikaitkan dengan filsafat hukum, teori hukum merupakan bentuk konkretisasi terhadap filsafat hukum yang masih abstrak. Sementara, terhadap dogmatik hukum, teori hukum lebih bersifat menjelaskan konsep-konsep teknis yang merupakan karakteristik dari dogmatik hukum.

Teori-teori yang melandasi penelitian ini terdiri atas teori politik hukum, teori hak konstitusional, teori demokrasi, teori tujuan hukum, dan teori pemerintahan presidensial. Keenam teori tersebut digunakan untuk menjawab ketiga permasalahan yang muncul dalam penelitian ini. Teori politik hukum digunakan untuk menganalisis rumusan masalah yang pertama. Teori hak konstitusional, teori kedaulatan rakyat, dan teori demokrasi untuk menganalisis masalah yang kedua. Sementara, teori keadilan dan tujuan hukum, dan teori pemerintahan presidensial digunakan untuk menganalisis masalah yang ketiga.

