

**ANALISIS YURIDIS KETENTUAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD*  
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 42 TAHUN 2008 TENTANG  
PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN**

**Oleh : Ade Fadillah Fitra**

**Pembimbing I : Dodi Haryono, SHI., SH., MH**

**Pembimbing II : DR. Mexasai Indra, SH., MH**

**Alamat : Jl. Jendral Sudirman No. 419 Kecamatan Sail Kota Pekanbaru- Riau**

**Email : adefadillah71@gmail.com**

**Telpon : 081374705419**

***ABSTRACK***

*Disclose information is a kind of democracy that can be realized as people right as form of acknowledgement to human right and is a kind of government accountable to the people. Historically, the birth of reformation in Indonesia brough the spirit of revolution in every part of government's system, including revolution to open all accesses information from government that previously is closed and manipulated. With birth of law No. 14 year 2008 and the formed of committee of information in Indonesia is expected to be a forum for people as a warrant to get the right of getting information, claim for goverment to open all accesses information, and provider of information to public.*

*However, the implementation of task and authority of the commission of information still have many weaknesses. In the fifth year, the commission of information still didn't have any action that give contribution to make a good system of government, honest, accountable, and away from corruption, collusion, and nepotism in Indonesia.*

*Keywords : Commission of information , authority , law No. 14 year 2008*

## A. Pendahuluan

Eksistensi Negara Indonesia sebagai negara hukum di atur di dalam Pasal 3 Ayat 1 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang menjelaskan bahwa Indonesia adalah negara yang berlandaskan pada aturan hukum dan menganut prinsip Supremasi Hukum yang memberikan penjelasan bahwa segala sesuatu yang di ambil baik itu membuat kebijakan, keputusan dan tindakan oleh pemerintah haruslah berdasarkan pada aturan tertinggi di dalam negara tersebut.<sup>1</sup>

Konstitusi merupakan hukum tertinggi dalam sebuah negara (*supreme law of the land*),<sup>2</sup> secara teoritis, suatu undang-undang dasar merupakan kontrak sosial dari rakyat pada suatu negara.<sup>3</sup> Indonesia memiliki kontrak sosial berupa Undang-Undang Dasar Negara

Pada masa berlakunya UUD 1945, terjadi perubahan terkait isi dari Undang-Undang Dasar Tersebut sebanyak 4 (empat) tahapan,<sup>4</sup> serta menyebabkan perubahan struktur ketatanegaraan secara signifikan, dengan nama resmi baru Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI 1945). Termasuk pengaturan

---

<sup>1</sup>Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Jakarta : PT. Raja Grafindo, 2007, hlm. 25.

<sup>2</sup> Fatmawati, *Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Membangun Kesadaran Berkonstitusi*, Jurnal Konstitusi Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Volume I Nomor 1, November 2010, hlm. 92.

<sup>3</sup> Ni'matul Huda, 2005, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, 2005, hlm.73

<sup>4</sup> Mahfud MD, *Prospek dan Agenda Perubahan UUD*, Jurnal : tanggal 21 Nopember 2007. hlm.6

tentang syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang tertuang pada ketentuan Pasal 6A ayat (2) yang menyatakan bahwa: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”

Dari sisi tekstual, sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 6A ayat (2) tersebut, dapat disimpulkan bahwa UUD NRI 1945 memberikan ruang kepada partai politik peserta pemilihan umum untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden, dengan syarat bahwa partai politik tersebut merupakan peserta pemilihan umum. Namun pada Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, tepatnya melalui ketentuan Pasal 9 dinyatakan bahwa :

Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 20% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 25% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Ketentuan Dalam Undang-Undang Pemilu Presiden tersebut, secara langsung menambah syarat pada prosedur pencalonan bagi Presiden dan Wakil Presiden, karena pada dasarnya, jika ditinjau dari sisi ketentuan UUD NRI 1945, pencalonan cukup dilakukan oleh partai politik peserta pemilihan umum. Terlebih jika dilihat pada ketentuan yang juga mendasari hadirnya undang-undang tersebut, yakni ketentuan pada Pasal 6A ayat (5) yang menyatakan

bahwa “Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.”

Ketentuan pengaturan tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tersebut oleh UUD NRI 1945 sebenarnya menutup kemungkinan proses legislasi menambah syarat pencalonan, khususnya pembatasan dengan syarat kemenangan dan perolehan kursi tertentu di DPR bagi partai politik maupun gabungannya dalam mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 tersebut, telah dilakukan uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi (MK), MK menyatakan bahwa ketentuan Pasal 9 Undang-Undang 42 Tahun 2008 tersebut konstitusional. Walaupun terdapat pendapat berbeda di dalam Majelis Hakim Konstitusi yang memutus perkara tersebut.<sup>5</sup>

Di tengah perdebatan perlu tidaknya revisi *Presidential Threshold*, nampaknya anggota parlemen, pemerhati politik, dan banyak lainnya hanya terfokus pada besaran angka-angkanya saja. Parlemen berasumsi semakin tinggi *Presidential Threshold* semakin aman presiden dari gangguan “oposisi Senayan”. Selain itu, parlemen hanya memikirkan berapa banyak pasangan calon Presiden-calon Wakil Presiden dalam pemilihan Presiden. Namun Parlemen mengabaikan dampak

negatif dari *Presidential Threshold* yang berpotensi mengganggu kinerja presiden terpilih. Mereka tidak bercermin dari pengalaman pemilihan Presiden pada tahun 2009 di mana para calon wajib mencari dukungan parpol untuk memenuhi *Presidential Threshold*.<sup>6</sup>

Dukungan partai politik kepada pasangan calon tersebut tentu saja tidak gratis. Partai politik pendukung meminta kompensasi sebesar-besarnya atas dukungannya. Sementara, misalnya, jumlah kursi menteri dan pos-pos strategis pemerintahan serta Badan Usaha Milik Negara (BUMN) jumlahnya terbatas. Akibatnya, belum juga menyerahkan formulir pendaftaran ke KPU, calon Presiden dan calon Wakil Presiden sudah terjerat tarik menarik kepentingan politik-ekonomi dengan partai-partai yang berkenan membubuhkan tanda tangan pengusulannya.<sup>7</sup>

Dengan terjadinya kompromi tersebut sesungguhnya Presiden sudah mengebiri hak-hak prerogatifnya sendiri jauh hari sebelum ia mengikrarkan sumpah dan janji jabatannya. Akibatnya, faktor profesionalisme tergeser oleh kepentingan politik pragmatis.

Selain permasalahan di atas masih terdapat hal yang menarik terkait *Presidential Threshold* karena dari keputusan Mahkamah Konstitusi yang tetap memberlakukan sistem *Presidential Threshold* dalam Pemilu serentak pada Tahun 2019. Gugatan

<sup>5</sup> Lihat bagian pendapat berbeda (*disenting opinion*) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, oleh 3 (tiga) hakim konstitusi, yakni Abdul Mukthie Fadjar, Maruarar Siahaan, dan M. Akil Mochtar.

<sup>6</sup><http://politik.kompasiana.com/2013/08/01/dampak-presidential-threshold-yang-tidak-terpikirkan-dpr-dan-para-pakar-581449.html>. (Terakhir kali dikunjungi tanggal 2 September 2014 pukul 22.30 WIB)

<sup>7</sup> *Ibid*

terhadap Undang-Undang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan Effendi Gazali ketika itu dan kemudian Gugatan yang hampir sama diajukan oleh Yusril Ihza Mahendra yang intinya gugatan itu sama-sama bertujuan untuk menghapus *Presidential Threshold*.<sup>8</sup>

Yusril Ihza Mahendra yang ketika itu dideklarasikan oleh partai PBB diusung sebagai calon Presiden pada pemilu 2014 merasa bahwa telah dirugikan hak konstitusionalnya karena terhalang oleh pemenuhan syarat *Presidential Threshold* sebagai salah satu syarat calon Presiden dan Wakil Presiden.<sup>9</sup> Refly Harun seorang pakar Hukum Tata Negara menegaskan penerapan *Presidential Threshold* bagaikan “konspirasi jahat”<sup>10</sup>, bahwa ini adalah sebuah cara dari partai-partai besar untuk menghalangi peluang bagi munculnya Calon Presiden dari partai-partai kecil di luar dirinya. Dan disimpulkan sebagai besaran *Presidential Threshold* mencerminkan sebuah ketidak demokratisan, serta hal ini dapat menghalangi gagal majunya sosok-sosok capres potensial sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden yang harus mundur lebih awal akibat dari ketentuan *presidential threshold* ini.

Dilanjut Pakar hukum tata negara Refly Harun mengatakan ketentuan Pasal 9 Undang-Undang 42 Tahun 2008 harusnya dicabut bersamaan dengan

diputuskannya putusan pemilu serentak. Ketentuan *presidential threshold* sudah tidak ada dasar argumennya lagi untuk dipertahankan dan dianggap tidak berguna lagi ketika pemilu yang nyatanya akan digelar serentak antara pemilu legislatif dan presiden-wakil presiden.<sup>11</sup>

Ketentuan pasal 9 Undang-Undang 42 Tahun 2008 merupakan *conditional* bagi pasangan calon presiden dan wakil presiden (capres dan wapres) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Pilpres mengenai pasangan capres dan wapres dengan adanya frasa “yang telah memenuhi persyaratan.” Ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Pilpres tersebut multitafsir (*ambiguity*) karena terdapat beberapa norma di dalamnya, yaitu norma dispensasi (*vrijstelling*) tertuang dalam frasa “pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu” dan norma perintah (*gebod*) tertuang dalam frasa “yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 persen dari jumlah kursi DPR-RI atau memperoleh 25 persen dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR-RI.” Keduanya menunjukkan ada kontradiksi, di satu sisi memberikan kebebasan bagi partai politik untuk mengusulkan calon Presiden dan wakil Presiden, sedangkan di sisi lain partai politik diperintahkan untuk memenuhi persyaratan perolehan kursi/suara.

<sup>8</sup><http://nasional.kompas.com/read/2014/01/25/1115549/Pengamat.Presidential.Threshold>.

Konspirasi.Jahat.Partai.Besar (Terakhir kali dikunjungi tanggal 2 September 2014 pukul 22.30 WIB)

<sup>9</sup> *Ibid*,

<sup>10</sup> *Ibid*.

<sup>11</sup> <http://pemilu.tempo.Co/read/news/2014/01/24/269548090/Pasal-Presidential-Threshold-Harus-Dicabut>. diakses, (Terakhir kali dikunjungi tanggal 2 September 2014 pukul 22.30 WIB)

Mulyana W. Kusuma menegaskan negara demokrasi tidak mengenal *Presidential Threshold* dalam praktik ketatanegaraannya, tetapi pencalonan presiden diatur dalam *primary election* tertutup, setengah tertutup, dan terbuka atau setengah terbuka untuk membentuk koalisi partai politik pengusung calon presiden.<sup>12</sup> Sistem penyelenggaraan negara Indonesia yang mengadopsi prinsip demokrasi konstitusional, penghormatan terhadap hak asasi manusia, prinsip *due process of law* (asas legalitas), dan kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar.<sup>13</sup> Atas dasar itu, penyelenggaraan pemerintahan negara harus menghormati prinsip-prinsip tersebut dan berlandaskan pada *rule by the majority base on the constitution*. Selain itu, *presidential threshold* harus dilihat dari *due process of law* yang mengandung makna bahwa tidak ada suatu proses hukum, proses politik, atau proses demokrasi yang tidak berdasarkan pada ketentuan hukum dan konstitusi yang berlaku.<sup>14</sup>

Pelaksanaan Negara hukum yang demokratis dengan menganut prinsip supremasi hukum dirasa tidak akan mampu terlaksana dalam rangka menuju tujuan Negara dengan adanya ketentuan *Presidential Threshold* ini. Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis tertarik menulis penelitian ini dengan judul “Analisis Yuridis

<sup>12</sup> *Ibid*,

<sup>13</sup> Shanti Dwi Kartika, *Presidential Threshold dalam Revisi UU Pilpres*, Jurnal Info Singkat Vol. V, No. 14/II/P3DI/Juli/2013, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data & Informasi (P3DI) Sekretariat Jnderal DPR RI, 2009. Hlm. 2.

<sup>14</sup> *Ibid*, Hlm. 4

Ketentuan *Presidential Threshold* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden.”

## B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah penulis paparkan pada latar belakang masalah di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah efektivitas penerapan ketentuan *Presidential Threshold* dalam memperkuat sistem pemerintahan presidensial pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden?
2. Apakah ketentuan *Presidential Threshold* berdasarkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ?

## C. Hasil Penelitian Dan Pembahasan

### A. Efektivitas Penerapan Ketentuan *Presidential Threshold* dalam Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial Pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

Secara garis besar, sistem pemerintah presidensial adalah adalah suatu sistem pemerintahan di mana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen.<sup>15</sup> Dalam tipe ini kedudukan

<sup>15</sup> Titik Triwulan tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Cerdas Pustaka, 2008. hlm. 151

eksekutif tidak tergantung kepada badan perwakilan rakyat, adapun dasar hukum kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat.<sup>16</sup>

Indonesia adalah negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial terkhusus sejak terjadinya amendemen UUD 1945, penguatan sistem pemerintahan Presidensial adalah salah satu agenda utama dilakukannya amendemen UUD 1945.

Sebagai negara demokrasi, Indonesia mengatur perihal pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden merupakan bagian dari skema pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang terdapat dalam Pasal 22 E (2) UUD 1945.

Adanya ketentuan *Presidential Threshold* secara garis besar menyebabkan tidak semua partai politik peserta Pemilu dapat mengajukan calon dari partainya sendiri dikarenakan sejak berlakunya ketentuan *Presidential threshold* sejak pemilu tahun 2004 belum satupun partai yang mampu mencapai ambang batas ini. Sehingga dalam praktik yang terjadi, setiap partai politik “dipaksa” untuk dapat berkoalisi dalam mengusung calonnya.

Pemberlakuan ketentuan *Presidential Threshold* dalam sistem pemilu di Indonesia pelaksanaannya di dalam sistem pemerintahan presidensial menimbulkan berbagai persoalan dan perdebatan. Di satu pihak menyatakan bahwa dengan adanya ketentuan

*Presidential Threshold* akan memperkuat kedudukan Presiden sebagaimana ciri sistem pemerintahan presidensial, sebaliknya di pihak lain mengatakan dengan adanya ketentuan *Presidential Threshold* justru memperlemah kedudukan presiden dalam artian tidak sejalan dengan semangat presidensial.

Lahirnya rumusan *presidensial threshold* dalam sistem pemilu di Indonesia awalnya ditujukan sebagai penguatan sistem pemerintahan presidensial itu sendiri, bahwa penekanan diletakkan pada Presiden sebagai lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif sebagai pengontrol.

UUD 1945 hasil amendemen telah menentukan bahwa sistem pemerintahan Indonesia merupakan sistem presidensial secara murni. Hal ini dapat dilihat bahwa Presiden dan Wakil dipilih langsung oleh rakyat, yang berarti Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada lembaga negara yang ada termasuk lembaga parlemen.

Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menunjukkan bahwa partai politiklah yang menyeleksi calon Presiden dan Wakil Presiden dan partai politik mempunyai peranan yang penting dalam proses demokrasi. Partai politik yang memperoleh suara mayoritas di parlemen atau menguasai parlemen tidak dapat menjatuhkan Presiden dan Wakil Presiden, meskipun partai politik tersebut mengusungnya. Dari aspek politik selama lima tahun jabatannya tidak dapat diganggu gugat, inilah yang kemudian dikenal sistem pemerintahan lima tahunan yang dinamakan *fixed executive* sebagaimana ketentuan Pasal 7 UUD 1945.

<sup>16</sup> Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, hlm. 72-73

Jazuli Juwaini menyatakan sedikitnya terdapat empat argumentasi yang mendasari lahirnya *presidential threshold*, yakni :<sup>17</sup>

1. kebutuhan untuk membangun sistem presidensial yang kuat sejak awal pencalonan. Dukungan dari partai politik dibutuhkan sebanyak-banyaknya dimulai sejak proses pemilu.
2. kebutuhan untuk membangun pemerintahan yang efektif. Dengan minimal 20% dukungan di DPR, harapannya kebijakan yang akan diambil presiden dan wakil presiden terpilih nantinya mendapatkan dukungan yang kuat di parlemen.
3. *Presidential threshold* juga dimaksudkan menyederhanakan sistem kepartaian. Tradisi berkoalisi juga diyakini sesuai dengan kultur politik Indonesia yang mementingkan kolektivisme atau gotong royong.
4. *Presidential threshold* dimaksudkan untuk menyeleksi pasangan calon presiden dan wakil presiden sejak awal (semacam *preliminary election*) sebelum pemilu.

Fenomena yang terjadi dalam hubungan antara *das sollen* (yang diharapkan) dengan *das sein* (yang ada dalam kenyataan) yang terlaksana tidaklah sebagaimana yang diharapkan khususnya dalam penguatan presidensial. Melihat kenyataannya dalam praktik pelaksanaan *presidential threshold* tidaklah sepenuhnya sejalan dengan

---

<sup>17</sup> Jazuli Juwaini, *Presidential threshold vs hak rakyat*, dikutip dari <http://nasional.sindonews.com> (dikunjungi tanggal 5 Juni 2016 pukul 22.00 WIB)

semangat pelaksanaan pemerintahan presidensial.

Ketentuan *presidential threshold* yang berarti tujuan dari memperkuat sistem pemerintahan presidensial dalam praktiknya tidaklah efektif, alasan penulis berikut dijelaskan berdasarkan beberapa kenyataan yang membuktikan ketidak efektifannya ketentuan *Presidential threshold* terhadap pelaksanaan pemerintahan presidensial.

#### **a. Kebijakan Presiden terbentur kepentingan koalisi**

Melihat kembali pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 dengan pemberlakuan ambang batas (*presidential threshold*) masa pemerintahan Presiden berjalan lima tahun tanpa dijatuhkan.<sup>18</sup> Juga masa pemerintahan Presiden Joko Widodo yang sudah berjalan tahun ke 3 (tiga) ini kuatnya koalisi politik di parlemen menjadikan kedudukan Presiden Joko Widodo terjaga.

*Presidential threshold* menciptakan pemerintahan yang stabil dan tidak mengalami kesulitan dalam mengambil kebijakan dengan lembaga legislatif.<sup>19</sup> Juga memiliki tujuan baik untuk memastikan presiden nantinya ketika menjabat mendapatkan dukungan dari suara

---

<sup>18</sup> Sodikin, *Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif Dengan Pemilu Presiden Dan Wakil Presiden), Dan Penguatan Sistem Presidensial (The Simultaneous of election (Legislative Election, President and Vice President's election) and Strengthening of the Presidential System)*, jurnal : Jurnal RechtsVinding, Vol. 3 No. 1, April 2014. Hlm. 20

<sup>19</sup> Nazaruddin. 2009. *Kebijakan Multipartai sederhana dalam undang-undang pemilu*. Jakarta : Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 1. juni 2009.

mayoritas di parlemen. Hal ini juga dikarenakan peran parlemen juga sangatlah penting, salah satunya dalam pembuatan kebijakan yang bersifat abstrak dan umum yakni Undang-Undang.

Namun adanya *presidential threshold* untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensial bahwa posisi presiden sudah akan kuat/aman karena mendapatkan dukungan besar dari parlemen tidak sepenuhnya dapat dibenarkan. Eksprimen koalisi yang dibangun dengan *presidential threshold* ternyata gagal dilakukan secara efektif.

Berkaca dalam pemerintahan Presiden SBY, koalisi melalui *presidential threshold* diejawantahkan dengan dengan pembagian kursi menteri dalam kabinet kepada pimpinan/kader partai politik yang mendukung Presiden SBY sejak pencalonannya. Akan tetapi partai politik yang kadernya di kabinet acapkali berseberangan dengan kepentingan partai politik bersangkutan di DPR. Contoh paling konkret adalah saat pembahasan usulan hak angket Bank Century di DPR. PKS yang merupakan anggota koalisi pendukung Presiden SBY dengan menempatkan 3 kadernya di kabinet, justru mendorong usulan hak angket Bank Century yang bertentangan dengan kebijakan Presiden SBY untuk menolak hak angket.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Afifi Sunardi, *Pemilu Serentak dan Pupusnya Koalisi Presidensial*,

Dua kali pemerintahan Presiden SBY memperlihatkan rapuhnya bangunan koalisi presidensial. Pondasi bangunan koalisi yang lemah tanpa kesamaan ideologi dan misi dalam pemerintahan menyebabkan koalisi yang dibangun Presiden lebih mengarah pada kepentingan pragmatis. Hal ini menjadikan sulitnya Presiden mengambil kebijakan strategis yang menentukan secara tepat (*speed and decisiveness*) apalagi dalam mengambil kebijakan yang sepenuhnya merupakan kepentingan masyarakat.

Koalisi lebih cocok dibangun dalam sistem pemerintahan parlementer. David Altman sudah mengingatkan bahwa koalisi yang dibangun dalam kenyataan multipartai dalam sistem presidensial cenderung sulit. Ditambahkannya, pelembagaan koalisi dalam sistem presidensial tidak diperlukan karena memang tidak kondusif untuk kerjasama politik bagi partai-partai politik secara kooperatif.<sup>21</sup>

#### **b. Melemahnya kedudukan Jabatan Eksekutif**

Dalam konteks penerapan sistem presidensial yang menyebabkan tidak bertajinya penerapan sistem tersebut, yaitu penegasan terhadap sistem

---

<http://www.ashtn.org/2014/03/20/pemilu-serentak-dan-pupusnya-koalisi-presidensial/> (Terakhir kali dikunjungi tanggal 5 Juni 2016 pukul 22.00 WIB)

<sup>21</sup> *Ibid*

presidensial yang turut diiringi dengan penguatan peran dan wewenang parlemen dalam hubungannya dengan eksekutif, serta sistem politik yang menggunakan sistem multi partai.<sup>22</sup>

Dalam pemikiran Mahfud terhadap salah satu prinsip presidensial bahwa eksekutif dan legislatif sama-sama kuat, sering disalahmakan menjadi suatu kebutuhan nyata bahwa Presiden & Wakil Presiden dalam Sistem Presidensial bahkan sebelum dia dipilih langsung oleh rakyat sudah membutuhkan basis dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka mewujudkan efektivitas pemerintahan.<sup>23</sup>

Sehingga dalam argumentasi memilih dan mempertahankan sistem presidensial, pilihan menjadikan persentase hasil pemilu legislatif sebagai basis menghitung ambang batas mengajukan calon presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) tidak dapat dibenarkan sama sekali. Dalam sistem presidensial, lembaga legislatif dan pimpinan eksekutif tertinggi (presiden) sama-sama mendapat mandat langsung rakyat.

Realitanya dukungan partai politik kepada pasangan calon tidaklah gratis atau partai politik pendukung meminta kompensasi sebesar-besarnya atas dukungannya.

Sehingga koalisi yang terbentuk bukanlah lagi sebuah koalisi yang terbentuk berdasarkan kesamaan atas ideologi, bukan berdasarkan platform, visi, misi dan ideologi yang sama.

Perumusan ketentuan *presidential threshold* dianggap sebagai konspirasi pengebirian kekuasaan eksekutif akibat hitung-hitungan besaran angka suara parlemen ambang batas 20% dan 25% dalam arti kata lain posisi Presiden justru dapat terpasung oleh parlemen.

### c. Eksekutif bergantung pada Parlemen

Jika berbicara mengenai tujuan *presidential threshold* dirumuskan yakni memperkuat sistem pemerintahan presidensial dan bermanfaat dalam hal penyederhanaan sistem kepartaian, serta membantu pemilih menyeleksi calon presiden dan calon wakil presiden tidaklah sepenuhnya tepat.

Akibat adanya *presidential threshold* atau ambang batas yang harus dipenuhi oleh calon pasangan presiden dan wakil presiden sebelum dapat mendeklarasikan dirinya sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden, tarik menarik kepentingan politik sudah terjadi. Lobi-lobi politik di balik layar guna mendapatkan dukungan partai politik adalah hal yang sulit untuk dihindari. Penyederhanaan yang terjadi ini tidak dalam konotasi positif. Bagi calon Presiden dan wakil presiden yang mampu memenangkan “kompetisi” pencalonan oleh gabungan partai

<sup>22</sup> Dinoroy Marganda Aritonang, *Penerapan Sistem Presidensial di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jurnal : Mimbar Hukum Volume 22, Nomor 2, Juni 2010. Hlm. 397

<sup>23</sup> Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, Edisi Revisi, 2000. hlm. 83

politik yang mencapai ambang batas *presidential threshold* bukanlah sepenuhnya calon Presiden dan wakil presiden yang secara murni mampu melewati segala proses seleksi kepatutan dan kepatutan untuk diusung dalam pemilu.

Hal ini lah yang disebut sebelumnya bahwa calon Presiden dan wakil Presiden yang bahkan belum tentu nantinya terpilih, sejak awal pencalonan sudah mengebiri posisinya sebagai pemangku kekuasaan eksekutif terhadap kekuasaan legislatif terpilih dalam pemilu. Bahkan untuk menjaga asa pada pemilihan umum periode-periode berikutnya tentu bagi calon-calon Presiden yang ingin maju dalam pertarungan Pemilu sudah menunjukkan ketergantungannya pada partai-partai politik yang bertarung dalam pemilu legislatif. Khususnya menjaga ketergantungan terhadap partai politik pemegang kursi dalam jumlah besar di parlemen, sehingga status quo partai-partai besar terus terjaga sebagai aktor utama dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden karena mempunyai presentasi suara yang cukup besar untuk pemenuhan ambang batas pencalonan (*presidential threshold*).

Semangat pelaksanaan sistem pemerintahan presidensial diantaranya adanya prinsip pemisahan kekuasaan yang jelas antara masing-masing lembaga pemerintahan, sehingga dengan pemisahan tersebut mengedepankan semangat pelaksanaan sistem pemerintahan

Presidensial. Kedudukan eksekutif tidak boleh bergantung kepada proses politik di lembaga legislatif karena eksekutif tidaklah bertanggung jawab kepada parlemen atau legislatif, dimana dasar hukum kekuasaan eksekutif dikembalikan kepada pemilihan rakyat, pelaksanaan hak-hak prerogatif Presiden harus dilaksanakan tanpa campur tangan intervensi legislatif, serta kedudukan Eksekutif dan legislatif adalah sama-sama kuat.

Sehingga adanya *Presidential threshold* menjadikan kedudukan Presiden selaku pemangku kekuasaan eksekutif memiliki ketergantungan yang kuat terhadap dinamika politik legislatif. Kedudukan kekuasaan eksekutif sering terpasung oleh kepentingan-kepentingan legislatif.

#### **A. Konstitusionalitas Ketentuan *Presidential Threshold* Berdasarkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Sesuai Dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945**

Konstitusi adalah suatu dokumen penting yang mengandung peraturan-peraturan dasar mengenai struktur pemerintahan, hak dan kewajiban serta pembatasan dari kewenangan Negara. Karena konstitusi merupakan hukum dasar (*grundnorm*), maka secara lebih luas bias berwujud teks tertulis (*written texts*) dan tidak tertulis (*unwritten texts*), hal tersebut tergantung pada sistem

hukum yang dianut antara *Civil Law* atau *Common Law*.<sup>24</sup>

Demokrasi di Indonesia adalah demokrasi yang dibingkai dengan norma-norma konstitusi.<sup>25</sup> Oleh karena itu, agar derap demokrasi dapat berputar sesuai sumbu konstitusi, maka demokrasi itu harus dijaga. Pelaksanaan demokrasi konstitusi terlihat dalam kegiatan pemilihan umum, pembentukan aturan dan pelaksanaan kewenangan lembaga Negara.<sup>26</sup>

Untuk menyelenggarakan pemilihan umum secara demokratis dibentuklah undang-undang yang mencakup segala mengenai persyaratan maupun teknis pelaksanaan pemilu yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2003 yang kemudian sebagaimana dirubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Lahirnya rumusan ketentuan *presidential threshold* dalam pasal 9 UU Pilpres yang menambah syarat bagi pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang akan maju bertarung dalam Pemilu adalah suatu rumusan yang inkonstitusional yang sama artinya tidak sejalan dengan UUD 1945.

---

<sup>24</sup> Jawahir Thontowi, *Islam, Politik, dan Hukum: Esai-esai Ilmiah untuk Pembaharuan*, cet. I, Yogyakarta: Madyan Press, 2002, hlm. 150.

<sup>25</sup> Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Lihat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi*, hlm. 64

<sup>26</sup> Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011. hlm. 155

**a. Konstitusi tidak mengamanahkan undang-undang untuk menambah syarat pencalonan bagi calon preiden dan wakil presiden yang maju dalam pemilihan umum.**

Secara yuridis, *presidential threshold* tidak sejalan dengan tekstual bunyi Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Tafsir gramatikal dan tekstual dari hukum tertinggi yang mengatur pemilihan presiden dan wakil presiden menjelaskan bahwa setiap partai politik peserta pemilu berhak mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.<sup>27</sup>

*Original intent* Pasal konstitusi tersebut juga tidak memberikan pengecualian, apalagi batasan terhadap partai politik peserta pemilu untuk mencalonkan pasangan presiden-wapres. Lalu, siapakah partai politik peserta pemilu, yaitu partai politik yang lolos verifikasi KPU sebagai peserta pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden.<sup>28</sup>

Unsur-unsur yang terkandung di dalam Pasal Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 mengandung makna bahwa persyaratan yang berlaku bagi capres dan wapres adalah:

1. capres dan wapres diajukan oleh partai politik baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dalam gabungan/koalisi partai politik;
2. semua partai politik dapat mengajukan pasangan capres dan wapres sepanjang

---

<sup>27</sup> Jazuli Juwaini, *Op. Cit*

<sup>28</sup> *Ibid*,

- memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu; dan
3. tidak ada penambahan syarat lain berupa *threshold* berapa pun besarnya.

Jika tetap diberlakukan *presidential threshold* berarti melanggar konstitusi dan mengingkari semangat yang terkandung dalam Pasal 6A ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945, serta mencederai prinsip *civil right* dalam sistem demokrasi karena konstitusi tidak mengamanatkan penetapan *threshold* dalam pencalonan presiden dan wakil presiden.<sup>29</sup>

**b. *Presidential Threshold* dalam rumusan Pasal 9 UU Pilpres melanggar hak-hak konstitusi seluruh warga negara,**

Ketentuan Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 melanggar hak konstitusional bagi calon presiden dan wakil presiden yang akan maju pada Pemilu.

Yusril Ihza Mahendra salah satu yang merasa dirugikan hal konstitusionalnya dengan adanya ketentuan *presidential Threshold* melakukan gugatan ke MK. Yusril menyebutkan ketentuan *presidential Threshold* adalah keliru dan bertentangan dengan Pasal 6A Undang-Undang Dasar 1945. *Presidential Threshold* hanya akan membatasi hak politik warga negara untuk mencalonkan diri sebagai calon Presiden dan mempersempit ruang bagi rakyat untuk mendapatkan pemimpin yang berkualitas serta bertentangan

dengan sistem Presidensial dan cenderung bersifat sistem parlementer.

Pengaturan Pasal 9 UU Pilpres tidak sesuai dengan konstitusi Republik Indonesia yang menjamin adanya hak-hak warga negara berupa persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik,<sup>30</sup> sebagaimana yang telah digariskan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Selain itu pula konstitusi Republik Indonesia menjamin adanya hak untuk memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum (Pasal 28D ayat (1) UUD 1945), dan hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Pasal 28D ayat (3) UUD 1945), serta hak untuk bebas dari segala bentuk diskriminasi (Pasal 28 I ayat (2) UUD 1945). Semuanya itu merupakan bentuk dari perwujudan kedaulatan rakyat yang telah digariskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Berdasarkan putusan-putusan tersebut, dapat diartikan pengaturan mengenai *Presidential threshold* merupakan suatu norma yang dapat dinilai buruk meskipun tidak bersifat inkonstitusional karena *Presidential threshold* merupakan pelaksanaan amanat konstitusi Pasal 6A ayat (2),

<sup>29</sup> *Ibid*

<sup>30</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta : Sinar Grafika, 2010. hlm. 128

Pasal 6 ayat (5) Junctis Pasal 22E ayat (6) UUD N RI Tahun 1945. Namun demikian, dalam putusan MK terdapat *dissenting opinions*. Putusan MK itu menunjukkan telah terjadi inkonsistensi dengan Putusan No. 56/PUU-VI/2008 dan Putusan No. 3/PUU-VII/2009 dalam interpretasi terhadap Konstitusi yang menekankan pada tafsir tekstual dan original intent. Atas dasar itu, seyogyanya MK menyatakan bahwa *Presidential Threshold* bersifat inkonstitusional karena berdasarkan penafsiran tekstual, penafsiran sistematis, original intent Pasal 9 UU Pilpres kehilangan relevansinya sehingga ketentuan *Presidential Threshold* bertentangan dengan sumbernya.<sup>31</sup>

## D. Penutup

### I. Kesimpulan

1. Efektivitas penerapan ketentuan *presidential threshold* dalam memperkuat sistem pemerintahan presidensial pada pemilu presiden dan wakil presiden, yang berarti tujuan dari memperkuat sistem pemerintahan presidensial dalam praktiknya tidaklah efektif, karena koalisi yang dibangun dengan *presidential threshold* ternyata gagal dilakukan secara efektif, koalisi yang dibangun atas dasar “kepentingan” golongan, tidak atas dasar kesamaan ideologi sehingga kebijakan oleh Presiden sering terbentur kepentingan koalisi, hal ini juga menjadikan kedudukan jabatan eksekutif menjadi lemah, serta mengakibatkan ketergantungan

yang cukup kuat antara kekuasaan eksekutif dengan legislatif akibat dari adanya ketentuan *Presidential Threshold* yang menjadi salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh calon presiden dan wakil presiden.

2. Secara yuridis, *presidential threshold* ialah inkonstitusional karena tidak sejalan dengan tekstual bunyi Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Ketentuan ini telah jelas maksudnya dan tidak memberi peluang bagi pembentuk undang-undang untuk membuat *legal policy* dengan menentukan *presidential threshold* sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU Pilpres. Pengaturan Pasal 9 UU Pilpres tidak sesuai dengan konstitusi Republik Indonesia yang menjamin adanya hak-hak warga negara berupa persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik, sebagaimana yang telah digariskan dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Selain itu pula konstitusi Republik Indonesia menjamin adanya hak untuk memperoleh pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum (Pasal 28D ayat (1) UUD 1945), dan hak untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Pasal 28D ayat (3) UUD 1945), serta hak untuk bebas dari segala bentuk diskriminasi (Pasal 28 I ayat (2) UUD 1945).

3.

### II. Saran

1. Penerapan ketentuan *presidential threshold* dalam negara demokrasi

<sup>31</sup> Shanti Dwi Kartika, *Op. Cit*, hlm. 3

seharusnya tidak diterapkan. Namun dalam argumentasi bahwa perumusan ketentuan *presidential threshold* dapatlah dibenarkan jika memandang untuk memperkuat posisi presiden di parlemen. Namun yang terjadi adalah ketidak efektifan pelaksanaannya, yang menjadi persoalan utama adalah besaran angka *presidential threshold*. Besaran angka *presidential threshold* dari 20% hingga 25% pada praktiknya sulit sekali partai-partai untuk mencapai ketentuan suara ini di Pemilu, sehingga partai politik seolah dipaksa untuk berkoalisi. Menghilangkan kesempatan partai kecil untuk mencalonkan pilihannya, dan banyak calon presiden potensial yang gagal maju karena sudah harus diganjar oleh ketentuan *presidential threshold* ini. Kolasi yang dibangun sering sekali didasarkan atas kepentingan dan adanya perjanjian “pra-nikah”. Oleh karena itu penerapan ketentuan *presidential threshold* yang diperlukan untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial namun menjadi tidak efektif diakibatkan besaran angkanya, maka penulis menyarankan besaran angka ini direvisi agar dapat berjalan efektif.

2. Memandang ketentuan rumusan UUD 1945 khususnya dalam masa amandemen, tidak ada pemikiran untuk merumuskan mengenai ambang batas dalam pencalonan presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*). Memandang Indonesia sebagai negara hukum yang memerlukan dasar konstitusional yang kuat dalam perumusan aturan maupun kebijakan menjadikan

kedudukan ketentuan *presidential threshold* diperdebatkan dasar konstitusionalnya karena tidak ada sama sekali diatur di dalam UUD 1945 dan tidak sejalan dengan ketentuan jaminan hak bagi setiap warga negara. Hal ini menjadi penting, sehingga diperlukan dasar konstitusional bagi ketentuan *presidential threshold* agar tujuannya dalam penguatan sistem pemerintahan presidensial dapat sejalan setidaknya mengurangi besaran angkanya agar hak-hak warga negara tidak ada yang tercederai.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Jakarta : PT. Raja Grafindo, 2007.
- Jawahir Thontowi, *Islam, Politik, dan Hukum: Esai-esai Ilmiah untuk Pembaharuan*, cet. I, Yogyakarta: Madyan Press, 2002.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta : Sinar Grafika, 2010.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press, Edisi Revisi, 2000.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Ni'matul Huda, 2005, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Jakarta : Bumi Aksara, 2005.
- Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek*

- Hukum*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Titik Triwulan titik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Cerdas Pustaka, 2008.
- B. Jurnal/makalah**
- Dinoroy Marganda Aritonang, *Penerapan Sistem Presidensial di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jurnal : *Mimbar Hukum* Volume 22, Nomor 2, Juni 2010.
- Fatmawati, *Peranan Mahkamah Konstitusi dalam Membangun Kesadaran Berkonstitusi*, Jurnal Konstitusi Pusat Studi Hukum Tata Negara Universitas Indonesia, Volume I Nomor 1, November 2010
- Mahfud MD, *Prospek dan Agenda Perubahan UUD*, Jurnal : tanggal 21 Nopember 2007
- Nazaruddin. 2009. *Kebijakan Multipartai sederhana dalam undang-undang pemilu*. Jakarta : Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 1. juni 2009.
- Shanti Dwi Kartika, *Presidential Threshold dalam Revisi UU Pilpres*, Jurnal Info Singkat Vol. V, No. 14/II/P3DI/Juli/2013, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data & Informasi (P3DI) Sekretariat Inderal DPR RI, 2009.
- Sodikin, *Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif Dengan Pemilu Presiden Dan Wakil Presiden), Dan Penguatan Sistem Presidensial (The Simultaneous of election (Legislative Election, President and Vice President's election) and Strengthening of the Presidential System)*, jurnal : *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 3 No. 1, April 2014.
- C. Peraturan perundang-undangan**
- UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden
- D. Website**
- <http://politik.kompasiana.com/2013/08/01/da-mpak-presidential-threshold-yang-tidak-terpikirkan-dpr-dan-para-pakar581449.html>.
- <http://nasional.kompas.com/read/2014/01/25/1115549/Pengamat.Presidential.Threshold.Konspirasi.Jahat.Partai.Besar>
- <http://pemilu.tempo.Co/read/news/2014/01/24/269548090/Pasal-Presidential-Threshold-Harus-Dicabut>
- Afifi Sunardi, *Pemilu Serentak dan Pupusnya Koalisi Presidensial*, <http://www.ashtn.org/2014/03/20/pemilu-serentak-dan-pupusnya-koalisi-presidensial/>
- Jazuli Juwaini, *Presidential threshold vs hak rakyat* <http://nasional.sindonews.com/read/832926/18/presidential-threshold-vs-hak-rakyat-1391568559>