

## PRESIDENTIAL THRESHOLD DALAM PELAKSANAAN PEMILU SERENTAK TAHUN 2019

Rahma Doni<sup>1)</sup>, Ardiansyah<sup>1)</sup>, dan Bagio Kadaryanto<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup>Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Lancang Kuning  
Email: rahmadoniooffice@gmail.com



**Abstract:** *The purpose of the study is to identify the presidential threshold in the implementation of the 2019 simultaneous elections. The approach method used is the Legislative approach, namely the approach to legislation that is directly related to the topic and discussion in this case is the presidential threshold in the implementation of the 2019 simultaneous elections. The result of PT is a mistake, especially in elections that will be held simultaneously because the essence of simultaneous elections is to build parliamentary support through the coattail effect, causing simultaneous elections to become meaningless. His advice is to carry out tasks according to their functions again if the bearer comes from a political party then return to Parliament and carry out its function as a counterweight*

**Keywords:** *Presidential Threshold, Simultaneous Election in 2019*

**Abstrak:** Tujuan penelitian mengidentifikasi *presidential threshold* dalam pelaksanaan pemilu serentak Tahun 2019. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Perundang-undangan yaitu pendekatan tentang perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan topik dan pembahasan dalam hal ini adalah *presidential threshold* dalam pelaksanaan pemilu serentak Tahun 2019. Hasilnya PT adalah sebuah kekeliruan terlebih dalam pemilu yang akan diselenggarakan secara serentak karena keserentakan pemilu esensinya adalah rangka membangun dukungan parlemen melalui *coattail effect*, menyebabkan pemilu serentak menjadi tidak bermakna. Sarannya menjalankan tugas sesuai dengan fungsinya kembali apabila pengusung berasal dari partai politik maka kembali ke Parlemen dan jalankan fungsinya sebagai penyeimbang.

**Kata Kunci:** Presidential Threshold, Pemilu Serentak Tahun 2019

### Pendahuluan

Menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang termasuk dalam rezim pemilu adalah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Namun dalam praktiknya selama ini, pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD ditempatkan secara terpisah dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam rezim pemilu legislatif. Sedangkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ditempatkan dan diselenggarakan secara tersendiri dalam rezim pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Perhelatan pemilu legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara terpisah dianggap kurang mendukung bagi pelaksanaan demokrasi yang lebih efektif dan efisien. Kelemahan lain terlihat dari sisi waktu, besarnya biaya yang dibutuhkan dan juga tenaga yang harus dicurahkan oleh penyelenggara pemilu dalam rangka melaksanakan pesta demokrasi dalam waktu yang berbeda. Dalam konteks ini, negara memikul beban besar pengeluaran yang harus ditanggung dalam rangka menyelenggarakan pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara terpisah.

Norma konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (1) dan (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut dijabarkan melalui ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden selanjutnya disebut UU Pilpres yaitu pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 persen dari jumlah kursi DPR-RI dan/atau memperoleh 25 persen dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR-RI sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga berdasarkan ketentuan tersebut maka ambang batas pencalonan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden atau yang disebut *Presidential Threshold* bagi Partai Politik yang mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden sendiri adalah harus memenuhi suara sebesar 25 persen suara sah nasional hasil Pemilu Legislatif atau 20 persen kursi anggota DPR-RI.

Revolusi ketatanegaraan yang terjadi pada awal dekade 1990-an yang ditandai dengan perubahan Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dalam banyak hal telah “melahirkan” konsep, dan ide baru bagi bangsa Indonesia dalam ber hukum tatanegara. Beberapa kebaruan dalam UUD 1945 hasil amandemen antara lain, diadopsinya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Hal tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 6A ayat (1) yang menyebutkan: Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Kemudian dalam ayat (2) disebutkan: Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Beralihnya mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) kepada rakyat sebagai pemilik kedaulatan tidak bisa dipisahkan dari kesepakatan MPR sebelum melakukan perubahan terhadap UUD 1945, yakni mempertegas sistem pemerintahan presidensial. Reformasi dibidang Hukum yang terjadi sejak Tahun 1998 telah dilembagakan melalui pranata perubahan UUD 1945. Semangat perubahan UUD 1945 adalah mendorong terbangunnya struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis.

Hasil perubahan UUD 1945 melahirkan kelembagaan Negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan kontrol (*cheks and balances*), mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kesetaraan dan ketersediaan saling kontrol inilah perinsip dari sebuah Negara demokrasi dan Negara hukum. Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden telah diatur dan disederhanakan ke dalam Undang-Undang baru yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Walaupun demikian muatan terhadap pengaturannya sedikit banyak masih mengadopsi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yang salah satu muatannya masih tetap ada mengenai *Presidential Threshold*. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUUXI/2013 tentang Pemilihan Umum (Pemilu) Serentak 2019 mengabulkan sebagian permohonan kecuali ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden mengenai *Presidential Threshold* yang berisi: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden wajib diusulkan oleh partai politik atau koalisi antar 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 total suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden”.

*Presidential threshold* atau nilai ambang batas dalam pencalonan presiden dan wakil presiden bukan hal yang baru dalam praktek pemilu di Indonesia. Pertama kali dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden pasal 5 ayat (4) yang mensyaratkan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR. Ketentuan inilah yang kemudian mencetuskan persyaratan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) bagi partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang selanjutnya digunakan sebagai acuan *presidential threshold* untuk pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2004.

Jika melihat postur pemerintahan Indonesia, maka kita melihat praktek sistem presidensial, sebagaimana yang dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik”. Dalam presidensialisme, presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi. Selain itu, desain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mulai Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) menganotasi bahwa presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR. Hal ini menunjukkan bahwa sistem presidensial kita tidak tergantung oleh konfigurasi pemilu dan irisannya dengan parlemen sebab desain konstitusinya telah mengokohkan dan memisahkan kamar kekuasaannya secara jelas dan tegas.

*Presidential threshold* sebagai konsep sekaligus dinormakan dalam pengusulan calon presiden dan wakil presiden dimana pengusulan ini dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu. Partai politik atau gabungan partai politik bertanggungjawab terhadap pasangan presiden dan wakil presiden yang diusulkannya.

Namun demikian, beberapa pihak berpendapat bahwa *presidential threshold* tidak relevan dengan semangat konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan sistem presidensial itu sendiri, karena hanya partai politik yang memiliki suara yang banyak atau partai politik yang mempunyai kursi yang banyak diparlemen saja yang dapat mencalonkan presiden dan wakil presiden, sementara partai politik dengan suara yang sedikit dan partai politik yang mempunyai kursi yang sedikit pula tidak dapat mengusulkan calon presiden dan wakil presiden. Dalam sistem pemerintahan presidensial. Kedudukan dan otoritas pemerintahan yang dijalankan oleh presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara tidak bergantung dan terpengaruh pada pengaruh politik dari partai politik di parlemen. Sumber legitimasi presiden berasal atas daulat rakyat melalui pemilu sebagaimana DPR juga sebagai daulat rakyat melalui pemilu. Kewenangan tidak saling tumpang tindih melainkan saling mengimbangi dan mensupervisi.

Namun perlu dilihat dan dikaji lebih jauh lagi apakah *presidential threshold* berpengaruh secara langsung maupun tidak langsung terhadap penguatan sistem presidensial itu sendiri? Mengingat bahwa Presiden dan DPR merupakan dua lembaga negara yang terpisah, mempunyai kedudukan dan kewenangannya masing-masing dalam konstitusi serta sumber legitimasi kekuasaannya berdasarkan daulat rakyat melalui pemilihan umum, dalam hal ini DPR terdiri dari berbagai faksi partai politik menjadi institusi supervisi, monitoring dan pengimbang kekuasaan eksekutif, sedangkan Presiden merupakan lembaga yang berperan secara langsung dalam ranah kebijakan dan operasionalisasi

penyelenggaraan pemerintahan sebagai kepala pemerintahan. Oleh sebab itu apakah adanya *presidential threshold* sejalan dengan semangat penguatan sistem presidensial dalam perspektif konstitusi.

### Metode Penelitian

Metode penelitian ini adalah penelitian hukum normatif atau nama lainnya disebut dengan penelitian hukum doktriner, yakni penelitian yang bertujuan untuk meneliti norma hukum atau kaidah. Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Perundang-undangan yaitu pendekatan tentang perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan topik dan pembahasan dalam hal ini *presidential threshold* dalam pelaksanaan pemilu serentak Tahun 2019.

### Hasil dan Pembahasan

Hasil perubahan UUD 1945 melahirkan kelembagaan Negara yang satu sama lain dalam posisi setara dengan saling melakukan kontrol (*checks and balances*), mewujudkan supremasi hukum dan keadilan serta menjamin dan melindungi hak asasi manusia. Kesetaraan dan ketersediaan saling kontrol inilah prinsip dari sebuah Negara demokrasi dan Negara hukum. Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden telah diatur dan disederhanakan ke dalam Undang-Undang baru yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Walaupun demikian muatan terhadap pengaturannya sedikit banyak masih mengadopsi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yang salah satu muatannya masih tetap ada mengenai *Presidential Threshold*.

Putusan MK nomor 53/PUU-XV/2017 menyatakan Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang mengatur syarat *Presidential Threshold* (PT) yaitu Pasangan Calon presiden dan wakil presiden 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, adalah konstitusional karena ketentuan ini dibutuhkan untuk memberi kepastian dukungan parlemen terhadap presiden sebagai salah satu syarat stabilitas kinerja presiden. PT berfungsi untuk memperkuat sistem presidensial.

Pertimbangan MK ini benar bahwa presiden butuh dukungan parlemen agar dapat bekerja secara efektif karena sebagian dari kewenangan presiden membutuhkan pertimbangan dan bahkan persetujuan dari parlemen. Tetapi, menggunakan PT sebagai cara untuk menggalang dukung parlemen adalah sebuah kekeliruan terlebih dalam pemilu yang akan diselenggarakan secara serentak karena keserentakan pemilu esensinya adalah dalam rangka membangun dukungan parlemen melalui *coattail effect*. Persyaratan PT telah menyebabkan pemilu serentak menjadi tidak bermakna.

Di dalam sistem presidensial, mendasarkan pemilihan presiden terhadap hasil pemilu legislatif merupakan sebuah anomali. Sebab, basis legitimasi seorang presiden dalam skema sistem presidensial tidak ditentukan oleh formasi politik parlemen hasil pemilu legislatif. Lembaga presiden dan parlemen dalam sistem presidensial adalah dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi berbeda. Oleh sebab itu, seharusnya ketentuan PT tidak lagi relevan diterapkan dalam pilpres 2019 karena ketentuan ini menjadikan pilpres tidak lagi independen terhadap hasil pileg.

Kedua, praktik di berbagai negara, pemilu serentak memunculkan terjadinya *coattail effect* di mana keterpilihan presiden akan mempengaruhi keterpilihan parlemen nasional. Artinya, besar kemungkinan partai yang memenangkan pilpres sekaligus juga akan memenangkan pileg. Dengan demikian, dukungan dari parlemen akan secara otoma-

tis diperoleh oleh presiden/wakil presiden terpilih. Karenanya, dasar argumentasi MK bahwa PT dibutuhkan untuk menguatkan sistem presidensial karena presiden mendapat kepastian adanya dukungan dari parlemen juga tidak tepat karena mekanisme pemilu serentak itu sendiri sudah akan secara otomatis menciptakan dukungan tersebut.

Perubahan pelaksanaan pemilu yang sebelumnya terpisah antara pileg dan pilpres menjadi serentak di tahun 2019 bukan hanya sekedar perubahan waktu pelaksanaan tetapi mengandung nilai dan tujuan yang ingin dicapai. Pertama, menegakkan norma konstitusi. Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 dengan tegas mengamankan bahwa pileg dan pilpres harus bersamaan. Oleh karenanya, pelaksanaan pileg dan pilpres yang sebelumnya terpisah merupakan pembangkangan konstitusional. Maksud dibalik pengaturan ini adalah untuk memurnikan sistem presidensial di mana pilpres tidak bergantung pada hasil pileg sebagaimana dalam sistem parlementer.

Selain PT tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dari pelaksanaan pemilu serentak, ketentuan ini juga melanggar prinsip keadilan pemilu (*electoral justice*), di mana setiap peserta pemilu punya hak pencalonan (*candidacy right*) yang sama. Pemberlakuan PT menjadikan partai politik baru yang belum menjadi peserta Pemilu 2014 otomatis kehilangan hak mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Padahal, adil adalah salah satu asas yang mesti ada dalam pelaksanaan pemilu sebagaimana tercantum dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.

### Simpulan

*Presidential thresold* pada sistem hukum di Indonesia terkait pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 yaitu tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dari pelaksanaan pemilu serentak, ketentuan ini juga melanggar prinsip keadilan pemilu (*electoral justice*), di mana setiap peserta pemilu punya hak pencalonan (*candidacy right*) yang sama. Pemberlakuan PT menjadikan partai politik baru yang belum menjadi peserta Pemilu 2014 otomatis kehilangan hak mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Padahal, adil adalah salah satu asas yang mesti ada dalam pelaksanaan pemilu sebagaimana tercantum dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Sarannya adalah agar menjalankan tugas sesuai dengan fungsinya kembali apabila pengusung berasal dari partai politik maka kembali ke Parlemen dan jalankan sesuai dengan fungsinya yaitu sebagai penyeimbang. Sekalipun partai tersebut adalah pengusungnya maka apabila Presiden terpilih salah dalam menentukan kebijakan wajib bagi seluruh partai agar menolak keputusan tersebut meskipun penulis paham dengan dinamika politik, apabila Presiden dan Wakil Presiden terpilih benar dalam membuat kebijakan maka semua anggota parlemen diharapkan memberikan dukungan terutama partai pengusungnya.

### Daftar Pustaka

- [1] Agus Riwanto, *Inkompatibilitas Asas Pengaturan Sistem Pemilu dengan Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia*, (Yogyakarta: Quia Iustum, 2014).
- [2] Ansori, Lutfil, "Telaah Terhadap Presidential Threshold Dalam Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Yuridis*, 4 (1), 2020.
- [3] Ellya Rosana, *Partai Politik dan Pembangunan Politik*, (Lampung: Tapis, 2012).
- [4] Jamaludin Ghafur, *Praktik Ketatanegaraan Di Berbagai Negara*, (Jakarta: Jayabaya, 2017).

- [5] Janpatar Simamora, Menyongsong Rezim Pemilu Serentak, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 1, April 2014.
- [6] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Utama, 2010).
- [7] Kuswanto Kusnadi, *Mahkamah Konstitusi dan Upaya Menegakkan Asas Presidensialisme di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Indonesia, 2020).
- [8] Mukthie Fadjar, *Pemilu Yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU*, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6 No. 1 April 2009.
- [9] Mushaddiq Amir, *Keserentakan Pemilu 2024 yang Paling Ideal Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, (Jakarta; Sinar GRafika, 2020).
- [10] Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011).
- [11] Sadirman, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Unit Percetakan dan Penerbit UNY, 2012).
- [12] Sodikin, *Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial*, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 1, April 2014.
- [13] Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca-mandemen UUD 1945*, (Jakarta: Cerdas Pustaka Publisher, 2012).
- [14] *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- [15] *Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*.
- [16] *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum*.
- [17] *Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*.
- [18] *Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu*.