

## **DINAMIKA *PRESIDENTIAL THRESHOLD* DALAM PEMILU SERENTAK 2019**

**Megafury Apriandhini**

**Nadia Nurani Isfarin**

**Purwaningdyah Murti Wahyuni**

**Universitas Terbuka**

### **Abstract**

*The next election in 2019 will use the basic law of Act Number 7 2017. One out of five arguments of the election act is an election system. The election system which agreed on the act number 7 2017 is an open system election with presidential threshold of 20-25 percent. We discuss presidential threshold issue on 2019 election which uses the result of 2014 election. This rule was reacted by more than ten judicial reviews. This means that the rule is suspectedly breaking the national human right which is granted by the constitution. Candidate legitimation should not rely on the result of the previous election. This study is normative investigation using literally approach and an interview. Through a research on the constitution court verdict from the section 222 Act number 7 2017 judicial review, we found that The Constitutional Court's decision was refused all of the judicial review.*

*Keywords: presidential threshold, 2019 election*

### **Latar Belakang**

Mendekati masa pelaksanaan Pemilu legislatif dilaksanakan, berbagai isu terus bermunculan layaknya masalah musiman. Pemilihan Umum digunakan sebagai sarana mewujudkan cita-cita demokrasi dan kedaulatan rakyat. Peraturan mengenai Pemilu senantiasa dikaji dan diperbaharui untuk tercapainya demokrasi. Namun tidak semata produk perundangan Pemilu memenuhi harapan dari masyarakat. Hal ini tergambar dari pasca disahkannya

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Menjadi sorotan utama adalah sistem Pemilu presidential threshold banyak mendapatkan reaksi tidak setuju dari berbagai kalangan. Sehingga pemohon dari partai politik, pengamat politik, akademisi, dan pihak berkepentingan lainnya berbondong-bondong mengajukan pengujian UU Pemilu kepada Mahkamah Konstitusi. Hingga saat ini tercatat 26 putusan terkait permohonan uji materiil Pasal 222 UU Pemilu tidak dapat diterima oleh Mahkamah Konstitusi. Penelitian ini ingin menjawab bagaimana dinamika ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*) pada pemilihan umum 2019 mendatang.

### **Kerangka berpikir**

Menurut Koentjoro Poerbopranoto dalam Agus Riwanto “Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia”, fungsi Parpol ada dua; pertama, fungsi Parpol terhadap masyarakat, yakni: a) mempengaruhi dan membentuk pendapat umum dan b) memperoleh hasil pemilihan umum. Kedua, fungsi Parpol terhadap jalannya kenegaraan, yakni: a) terhadap badan-badan perwakilan; dan b) terhadap jalannya pemerintahan.

Sigit Pamungkas dalam bukunya “Perihal Pemilu” mengemukakan suatu sistem Pemilu harus memenuhi kriteria: menjamin parlemen yang terwakili; tidak terlalu rumit; memberi insentif untuk melakukan kerjasama antara peserta politik; menghasilkan legitimasi yang tinggi terhadap parlemen dan pemerintahan yang tercermin dalam persepsi publik; membantuk membentuk pemerintah yang stabil dan efisien; menciptakan akuntabilitas pemerintah dan wakil-wakil rakyat; membantu menciptakan oposisi yang kuat; dan realistis dengan keadaan finansial, teknik, dan administratif negara yang bersangkutan.

Terdapat argumentasi tambahan dalam Permohonan uji materiil UU Pemilu di MK yaitu Pasal 6A Ayat 3 dan 4 Undang-Undang Dasar 1945. Bunyi

ayat 3: Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50 persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20 persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi presiden dan wakil presiden. Sementara ayat 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 dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai presiden dan wakil presiden. Dua ayat tersebut sangat jelas menerangkan sistem Pemilu kita, yaitu sistem pemilihan dua putaran. Dimana kalau pasangan presiden dan wakil presiden tidak bisa ditetapkan, maka harus digelar pemilihan putaran kedua.

### **Pembahasan**

Paska putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, pemilihan anggota legislatif (DPR, DPD, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota) dan pemilihan Presiden / Wakil Presiden dilaksanakan secara serentak. Meskipun putusan tersebut dikeluarkan mendekati pemilihan umum 2014, akan tetapi putusan tersebut mulai berlaku pada pemilihan umum 2019. DPR dan Presiden merespon dengan menyusun dan membahas rancangan undang-undang pemilihan umum. Dalam rancangan maupun pembahasan rancangan undang-undang tersebut terdapat beberapa isu penting, salah satunya adalah ambang batas pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

*Threshold* awalnya dipergunakan dalam hal melihat tingkat kompetensi partai untuk menduduki kursi di daerah pemilihan dalam sistem Pemilu proporsional. Konsep ini mengaitkan besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) dan formula perolehan kursi partai dengan metode kuota. Sehingga semakin besar besaran daerah pemilihan, maka semakin kecil

presentase perolehan suara untuk mendapatkan kursi, sebaliknya semakin kecil besaran daerah pemilihan, maka semakin besar prosentase perolehan suara untuk mendapatkan kursi.<sup>1</sup> Maka *presidential threshold* digunakan sebagai ambang batas suara partai untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden dalam pemilihan umum.

Peraturan mengenai *presidential threshold* tertuang dalam Pasal 222 undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yaitu 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. Dalam ketentuan tersebut menjelaskan bahwa Indonesia tidak membuka peluang bagi calon presiden dan wakil presiden independen untuk ikut serta pada pemilihan umum. Berbeda dengan pemilihan kepala daerah yang memungkinkan adanya pasangan calon dari nonpartai yang ikut pemilihan.

Terdapat dua alasan pembuat Undang-Undang menentukan ambang batas (*presidential threshold*) pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. **Pertama**, demi memperkuat sistem presidensial. Pemerintah dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri sebagai pengusul Rancangan Undang-Undang berdalih bahwa praktek kenegaraan pada zaman pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Budiono maupun pada masa pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla tidak memiliki daya dukung parlemen yang kuat, sehingga menyebabkan *divided government*<sup>2</sup>. Pemerintah berargumentasi bahwa

---

<sup>1</sup> Huda, Uu Nurul. (2018). Hukum Partai Politik Dan Pemilu Di Indonesia. Bandung: Fokusmedia

<sup>2</sup> Kementerian Dalam Negeri. (2016). *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, 61.

<http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20161117-115025-2971.pdf>

pemerintahan yang terbelah tidak dapat melaksanakan program sesuai visimisinya dengan mudah karena akan selalu terbebani dengan perbedaan pendapat DPR. Padahal tanpa presidential threshold pun, sistem presensial di Indonesia sudah cukup kuat. Denny Indrayana memaparkan terdapat kemajuan paska amandemen UUD 1945 yang telah memperkuat sistem presidensial, diantaranya: terselenggaranya pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat, adanya alasan pemberhentian Presiden dan / atau Wakil Presiden dimana syarat pemberhentiannya dibuat lebih sulit, Presiden tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR, serta pembentukan DPD<sup>3</sup>. Tentu saja ditambahkan Presiden tidak bertanggungjawab kepada MPR sebagaimana dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Presiden memegang mandat langsung dari rakyat, maka kepada rakyat pulalah Presiden harus bertanggung jawab.

Alasan **kedua**, bahwa ambang batas pencalonan presiden diharapkan dapat menyederhanakan partai politik. Semakin tinggi ambang batas, diasumsikan semakin cepat pula usaha menyederhanakan partai politik<sup>4</sup>. Jika ditilik lebih lanjut, ide tersebut tidak ada hubungannya sama sekali dengan presidential threshold. Apabila yang dimaksud penyederhanaan partai politik adalah penyederhanaan jumlah partai politik di parlemen, seharusnya diatur dalam *parliamentary threshold*. Menurut Fadli, peneliti Perludem, penyederhanaan partai politik juga dapat diupayakan dengan penataan variable sistem pemilu soal besaran dapil, kemudian juga soal metode konvensi suara<sup>5</sup>. Namun jika

---

<sup>3</sup> Sulardi. (2012). *Menuju Sistem Presidensiil Murni*. Malang: Setara

<sup>4</sup> Assiddiqie, Jimly. (2011). *Memperkuat Sistem Presidensiil*. Orasi ilmiah pada Dies-Natalis Universitas Negeri Jember, 03

<sup>5</sup> Hasil FGD dengan Perludem (Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi), 23 Agustus 2018

yang dimaksud penyederhanaan jumlah partai politik peserta pemilu cukup dengan verifikasi secara ketat pada saat proses di KPU. Perlu diingat bahwa syarat partai politik peserta pemilu sudah cukup berat.

Pada awal pembahasan mengenai angka ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, pendapat di DPR terbagi menjadi tiga polar. Polar pertama sebagaimana usulan pemerintah menghendaki ambang batas 20 % jumlah kursi di DPR atau 25% suara sah nasional. Polar kedua menghendaki ambang batas ditiadakan karena logika pemilu serentak. Polar ketiga menginginkan angka tengah 10%<sup>6</sup>. Namun demikian akhir pembahasan RUU antara pemerintah dan DPR, kepentingan mengerucut menjadi dua, yaitu kehendak untuk tetap meloloska angka 20% perolehan kursi DPR atau 25% suara sah nasional yang disokong partai pemerintah yang sedang berkuasa dan koalisinya. Di sisi lain partai oposisi berkehendak angka ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden ditiadakan. Pembahasan dan loby menemui dead lock. Oleh karena itu keputusan disahkan atau tidaknya RUU dilaksanakan melalui voting yang diwarnai dengan aksi walkout setelah empat fraksi menilai sistem presidensial threshold 20-25 % bertentangan dengan konstitusi<sup>7</sup>.

Sebenarnya konsep presidential threshold sudah ditetapkan dalam Pasal 9 UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan

---

<sup>6</sup> Hakim, Rahmat Nur. (2017, Juli 20). Debat Presidential Threshold Mengerucut Dua Opsi, Akan Ada Kompromi. Kompas. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/20/13425991/debat-presidential-threshold-mengerucut-dua-opsi-akan-ada-kompromi>

<sup>7</sup> Estu Suryowati. (2017, Juli 21). Diwarnai Aksi Walkout DPR Sahkan UU Pemilu. Kompas. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/21/00073461/diwarnai-aksi-walk-out-dpr-sahkan-uu-pemilu>

Wakil Presiden adalah sebesar 20% kursi parlemen atau 25% suara sah secara nasional bagi partai atau gabungan partai untuk dapat mengusulkan calon presiden dan wakil presiden. Kemudian pada pemilihan umum serentak Tahun 2019, presidential threshold tetap digunakan sebagai dasar pengusulan calon presiden dan wakil presiden. Permasalahan yang muncul adalah syarat Pilpres 2019 menggunakan ambang batas Pemilu tahun 2014.

Namun, tak ada satu pun partai politik yang meraih 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara sah nasional. Berikut perolehan suara sah nasional 10 parpol dalam Pemilu 2014:

1. Partai Nasdem 8.402.812 suara (6,72 persen)
2. Partai Kebangkitan Bangsa 11.298.957 suara (9,04 persen)
3. Partai Keadilan Sejahtera 8.480.204 suara (6,79 persen)
4. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan 23.681.471 suara (18,95 persen)
5. Partai Golkar 18.432.312 suara (14,75 persen)
6. Partai Gerindra 14.760.371 suara (11,81 persen)
7. Partai Demokrat 12.728.913 suara (10,19 persen)
8. Partai Amanat Nasional 9.481.621 suara (7,59 persen)
9. Partai Persatuan Pembangunan 8.157.488 suara (6,53 persen)
10. Partai Hanura 6.579.498 suara (5,26 persen)

Berikut jumlah kursi 10 parpol tersebut di DPR:

1. Partai Nasdem (36 kursi atau 6,4 persen)
2. Partai Kebangkitan Bangsa (47 kursi atau 8,4 persen)
3. Partai Keadilan Sejahtera (40 kursi atau 7,1 persen)
4. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (109 kursi atau 19,4 persen)
5. Partai Golkar (91 kursi atau 16,2 persen)

6. Partai Gerindra (73 kursi atau 13 persen)
7. Partai Demokrat (61 kursi atau 10,9 persen)
8. Partai Amanat Nasional (48 kursi atau 8,6 persen)
9. Partai Persatuan Pembangunan (39 kursi atau 7 persen)
10. Partai Hanura 6.579.498 (16 kursi atau 2,9 persen) Peta koalisi bisa

dilihat dari komposisi parpol pendukung pemerintah versus oposisi.

Parpol pendukung pemerintah mendominasi, bisa dilihat dari kursi PDI-P, Golkar, Nasdem, PKB, PPP, Hanura, dan PAN yang mencapai 68,9 persen. Meski demikian, gabungan parpol oposisi, yakni Partai Gerindra dan PKS sebesar 20,1 persen, sudah cukup untuk mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Berbagai pihak merasa dirugikan adanya presidential threshold tidak sedikit. Mulai dari partai politik, tidak semua partai politik dapat mengajukan calon presiden maupun calon wakil presiden yang berasal dari partainya sendiri. Kemudian hanya sebagai pendukung dan bukan sebagai pengusung. Hanya partai yang memiliki suara atau kursi besar saja yang dapat mencalonkan presiden dan wakil presiden. Padahal, adil adalah salah satu asas yang harus 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.

Bagi pemilih yang baru pertama kali menggunakan hak pilihnya pada Pemilu serentak 2019 ikut merasa dirugikan dengan sistem ini. Pertama, mereka memilih calon presiden dan wakil presiden atas dasar hasil Pilpres tahun 2014, sedang mereka ikut berpartisipasi. Kedua sebagai pemilih mereka ingin menggunakan hak pilihnya secara terbuka dengan tersedianya banyak pilihan pasangan calon presiden. Dengan adanya presidential threshold cukup membatasi pasangan calon yang dapat dipilih, bahkan hanya ada dua pasangan calon.



Menurut Uu Nurul Huda dalam bukunya Hukum Partai Politik dan Pemilu Indonesia mengatakan bahwa implementasi presidential threshold dalam pemilihan umum serentak juga memiliki kelemahan di antaranya<sup>8</sup>:

1. Dengan adanya koalisi partai politik dalam hal mengusung calon presiden dan wakil presiden, maka akan terjadi tukar menukar kepentingan, seperti pemaksaan pasangan dari masing-masing partai politik, yaitu calon presiden dan wakil presiden. Sehingga ketika terpilih dapat saja terjadi disharmonisasi pada pasangan tersebut.
2. Jika partai politik pengusung calon presiden dan wakil presiden terpilih nantinya tidak menguasai parlemen, maka kebijakan presiden dalam hal kewenangan legislasi akan terhambat karena tidak didukung oleh kekuasaan parlemen yang kuat.
3. Partai politik yang baru berpartisipasi pada pemilihan umum serentak 2019 misalnya tidak dapat berkoalisi untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden, berpotensi untuk membentuk poros tersendiri. Sehingga ada tiga poros, yaitu poros oposisi, poros pengusung, dan poros tengah yang belum jelas ke mana arah dukungannya.

Pemilu serentak 2019 dimaksudkan untuk memurnikan sistem presidensial di mana pilpres tidak bergantung pada hasil pileg sebagaimana dalam sistem parlementer. Lembaga presiden dan parlemen dalam sistem presidensial adalah dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi berbeda. Namun adanya ketentuan presidential threshold menjadikan Pilpres tidak lagi independen terhadap hasil pilihan legislatif. Idealnya demokrasi

---

<sup>8</sup> Huda, Uu Nurul. Op Cit

adalah 0 dengan kata lain tidak ada ambang batas. Presiden dalam menjalankan tugasnya membutuhkan pertimbangan dan/atau persetujuan dari parlemen, salah satunya dengan menggunakan sistem presidential threshold ini. Namun hal ini menjadi sebuah kekeliruan, karena esensi dari Pemilu serentak adalah dalam rangka membangun dukungan parlemen melalui *coattail effect*. Kemudian persyaratan *preidential threshold* sendiri menyebabkan Pemilu serentak kehilangan maknanya.

### **Kesimpulan**

Syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 20% kursi DPR atau memperoleh 25% suara sah nasional pada pemilihan umum serentak 2019 mendatang nyatanya telah menciderai demokrasi dan hak konstitusional warga negara. Meskipun demikian putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dalam memutus permohonan uji materi Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 berpihak pada argumentasi bahwa aturan presidential threshold tersebut untuk memperkuat sistem presidensial.

### **Daftar Pustaka**

- Assiddiqie, Jimly. (2011). *Memperkuat Sistem Presidensial*. Orasi ilmiah pada Dies-Natalis Universitas Negeri Jember, 03
- Hakim, Rahmat Nur. (2017, Juli 20). Debat Presidential Threshold Mengerucut Dua Opsi, Akan Ada Kompromi. Kompas. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/20/13425991/debat-presidential-threshold-mengerucut-dua-opsi-akan-ada-kompromi->
- Huda, Uu Nurul. (2018). *Hukum Partai Politik Dan Pemilu Di Indonesia*. Bandung: Fokusmedia

- Kementerian Dalam Negeri. (2016). *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, 61. <http://www.dpr.go.id/doksileg/proses1/RJ1-20161117-115025-2971.pdf>
- Ramadhani, Fadli Hasil FGD dengan Perludem (Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi), 23 Agustus 2018
- Sulardi. (2012). *Menuju Sistem Presidensiil Murni*. Malang: Setara
- Suryowati, Estu. (2017, Juli 21). Diwarnai Aksi Walkout DPR Sahkan UU Pemilu. Kompas. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/21/00073461/diwarnai-aksi-walk-out-dpr-sahkan-uu-pemilu>