



PENERAPAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD* SEBAGAI KEBIJAKAN HUKUM TERBUKA DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA

Ahmad Fahriza Ilun Nufus*, Ratna Herawati, Amalia Diamantina
Program Studi S1 Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
E-mail: ahmadfahriza54@gmail.com

Abstrak

Kebijakan yang dibuat oleh DPR mengenai *presidential threshold* yang merupakan salah satu bentuk dari *open legal policy*, oleh MK seharusnya dapat diubah, akan tetapi oleh MK ketentuan tersebut tidak diubah dan masih menjadi problematika dalam Pemilu di Indonesia. Tujuan penulisan ini untuk menganalisis kriteria pembentukan kebijakan hukum terbuka dalam Pemilu di Indonesia, serta menganalisis kesesuaian penerapan *presidential threshold* dengan kriteria kebijakan hukum terbuka dalam Pemilu di Indonesia. Jenis penulisan ini deskriptif analitis dengan pendekatan hukum normatif. Hasil dalam penulisan ini yaitu berdasarkan putusan MK No. 86/PUU-X/2012 bahwa pembentuk UU dalam menggunakan *open legal policy* tidak dapat dijalankan sebebas-bebasnya dan harus memenuhi beberapa kriteria dalam membuat kebijakan hukum terbuka. Selain itu dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu bukan merupakan suatu kebijakan hukum terbuka karena dianggap tidak sesuai dengan norma dasar yang menambahkan pembatasan baru yang tidak ada dalam rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945.

Kata Kunci: *Presidential Threshold*; Kebijakan Hukum Terbuka; Pemilihan Umum.

Abstract

The policy made by the DPR regarding the presidential threshold, which is a form of open legal policy, should be changed by the MK, however, by the MK this provision has not been changed and is still a problem in the elections in Indonesia. The purpose of this writing is to analyze the criteria for forming open legal policies in elections in Indonesia, as well as analyzing the suitability of the application of the presidential threshold with the criteria for open legal policies in elections in Indonesia. This type of writing is analytical descriptive with a normative legal approach. The results in this writing are based on the Constitutional Court decision no. 86/PUU-X/2012 that law makers in using open legal policies cannot be implemented freely and must fulfill several criteria in making open legal policies. Apart from that, in Article 222 of Law no. 7 of 2017 concerning Elections is not an open legal policy because it is considered inconsistent with basic norms which add new restrictions that are not in the formulation of Article 6A paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia.

Keywords: *Presidential Threshold*; *Open Legal Policy*; *General Elections*.

I. PENDAHULUAN

Indonesia adalah salah satu negara dengan sistem demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Secara konsepnya sistem demokrasi menyerukan bahwa dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Hal ini sesuai dengan konstitusi Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal ini secara normatif menegaskan bahwa kedaulatan penuh berada di tangan rakyat dan selanjutnya ditegakkan dengan undang-undang. Oleh karena itu, Pemilihan Umum merupakan salah satu kunci dalam mewujudkan kedaulatan



rakyat,¹ karena kedaulatan merupakan nilai esensial demokrasi yang sejalan dengan tatanan konstitusional.²

Pemilihan Umum, atau sering disebut dengan Pemilu, merupakan perwujudan dari keberadaan demokrasi suatu negara. Pemilu merupakan sarana persaingan antara satu kebijakan dengan kebijakan lainnya untuk mendapatkan kekuasaan, termasuk suara mereka yang membuat keputusan dan meliberalisasi hak-hak sipil dan politik warga negara. Pemilihan Umum adalah bentuk partisipasi warga negara secara langsung. Pemilihan Umum mengikuti prinsip pemungutan suara langsung, bebas, umum, rahasia, jujur, dan adil. Pemilu, sebagai perpanjangan dari kedaulatan rakyat, harus transparan dan tidak memihak untuk mewujudkan demokrasi, baik secara proses maupun substansi.³

Secara filosofis, demokrasi dan Pemilu sangat erat kaitannya karena Pemilu merupakan perpanjangan dari kehidupan politik. Demokrasi dan Pemilu merupakan dua hal yang tidak dapat dipisahkan, dan prosesi pemilihan umum merupakan salah satu manifestasi dari sarana kehidupan politik warga negara. Karena sangat penting untuk menyelenggarakan Pemilu sebagai manifestasi demokrasi, maka penting bagi bangsa untuk menjadi negara demokrasi.⁴ Berdasarkan hal tersebut, Pemilu harus dilaksanakan dengan baik sesuai dengan kewajiban UUD 1945.⁵

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden telah diatur dan disederhanakan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Dimana dalam Undang-undang tersebut terdapat pula mekanisme ambang batas Presidensial selanjutnya disebut dengan *presidential threshold*. *Presidential threshold* bermula dari *open legal policy*, yaitu suatu bentuk upaya legislatif untuk menyederhanakan partai politik dalam iklim multipartai Indonesia, karena Indonesia menganut sistem *presidensial* yang menjadikan Presiden sebagai kepala Negara. Untuk menjadi kepala negara, seorang calon Presiden dapat mencalonkan diri apabila telah memenuhi beberapa syarat yang telah ditentukan. Persyaratan tersebut dapat dipenuhi jika dalam forum koalisi semua partai yang berada dipihaknya telah mencapai ambang batas minimal yang sudah ditentukan. Ambang batas Presidensial adalah ambang batas suara yang harus dicapai partai politik untuk mengajukan calon Presiden dalam Pemilihan Umum.

Presidential threshold pertama kali dicetuskan dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Pasal 5 ayat (4) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 tersebut mencetuskan bahwa pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden hanya dapat di usulkan oleh partai politik atau koalisi partai politik yang minimal memperoleh 15% jumlah kursi di DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) atau 20% suara sah Nasional dalam

¹ Ibnu Tricahyo, *Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang Demokratis*, (Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2007), h. 1.

² Dominik Zaum, *The Sovereignty Paradox The Norms and Politics of International State building*, (New York: Oxford University, 2007), h. 7

³ Nur Hidayat Sardini, *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, (Yogyakarta: Fajar Media Press, 2011), h. 1.

⁴ Ramlan Surbakti, dkk. *Merancang Sistem Politik Demokratis: Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif* (Kemitraan bagi pembaruan tata pemerintahan, 2011), h. 4.

⁵ Jenedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), h. 45.



Pemilihan Umum anggota DPR. Ketentuan mengenai *presidential threshold* diimplikasikan pertama kali pada tahun 2004 yang bertepatan dengan dilaksanakannya Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Pada Pemilihan Umum 2009 aturan mengenai ambang batas pencalonan Presiden atau *presidential threshold* berubah yaitu calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang ingin mencalonkan diri minimal harus memperoleh 20% jumlah kursi di DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) atau 25% suara sah Nasional dalam Pemilihan Umum legislatif. Ketentuan tersebut terdapat dalam Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008. Pilpres 2009 dimenangkan oleh SBY-Budiono dengan perolehan suara 60,80%. Adapun selanjutnya pada pemilihan umum 2014 masih tetap mengacu pada Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 dimana ambang batas presidensil atau *presidential threshold* calon Presiden dan calon Wakil Presiden adalah harus memperoleh minimal 20% jumlah kursi di DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) atau 25% suara sah Nasional dalam Pemilihan Umum legislatif. Pilpres tersebut dimenangkan oleh pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla dengan perolehan suara 53,15%.

Selanjutnya dilaksanakanlah Pemilihan Umum secara serentak pada Tahun 2019 dengan kebijakan baru yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dimana dalam Pasal 222 menyebutkan bahwa pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik harus memperoleh kursi minimal paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah Nasional pada pemilihan umum anggota DPR sebelumnya karena pelaksanaan Pemilihan Umum Presiden dan Pemilihan Umum legislatif dilaksanakan secara serentak pada April 2019. Pada Pilpres 2019 dimenangkan kembali oleh Joko Widodo namun dengan wakil yang berbeda yaitu Ma'ruf Amin dan pasangan ini perolehan suara 55,50%.

Terlepas dari hal tersebut di atas, keberadaan *presidential threshold* tampaknya menjadi isu utama dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Sebab, jika Pemilihan Umum menetapkan ambang batas minimal perolehan suara dari DPR dan partai politik bagi pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, maka partai politik dianggap memiliki keterbatasan kemampuan untuk mengangkat presiden atau wakil presiden. Selain itu permasalahan juga muncul apabila *Presidential threshold* yang diterapkan dalam pemilihan umum terlalu tinggi akan menjadi sebuah diskriminasi bagi para minoritas untuk berpartisipasi dalam kontestasi pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.

Solusi untuk menanggulangi permasalahan-permasalahan tersebut diatas dibutuhkan pentingnya peran hukum sebagai alat yang mampu mentransformasikan situasi dan kepentingan politik menjadi gagasan yang baik bagi pembangunan demokrasi.⁶ Dalam putusan MK Nomor.53PUU-XV/2017 menyatakan bahwa salah satu kewenangan dalam membentuk peraturan perundang-undangan yaitu membentuk *open legal policy* atau kebijakan hukum terbuka dengan batasan tidak melanggar Undang-undang Dasar. Dimana *open legal policy* diyakini Mahkamah Konstitusi sebagai otoritas tunggal DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dalam merumuskan *presidential threshold*. Kebijakan yang dibuat oleh legislatif yaitu

⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002), h. 23.



DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) mengenai *presidential threshold* yang merupakan salah satu bentuk dari *open legal policy*, oleh MK (Mahkamah Konstitusi) seharusnya dapat diubah, akan tetapi oleh Mahkamah Konstitusi ketentuan tersebut tidak diubah dan masih menjadi problematika dan Pemilihan Umum di Indonesia.

Berdasarkan masalah yang disinggung sebelumnya, maka timbulah pertanyaan terkait bagaimana kriteria pembentukan kebijakan hukum terbuka dalam pemilihan umum di Indonesia, serta apakah penerapan *presidential threshold* telah sesuai dengan kriteria kebijakan hukum terbuka dalam pemilihan umum di Indonesia.

II. METODE PENELITIAN

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan penulisan hukum normatif, yang berkaitan dengan norma-norma hukum yang terkandung dalam hukum dan putusan pengadilan, serta norma-norma hukum yang berkembang di masyarakat.⁷

Jenis penulisan menggunakan penulisan kualitatif yang tidak menggunakan populasi atau sampel. Jenis penulisan ini untuk menggali aspek pemahaman norma hukum dan norma yang hidup dan berkembang di masyarakat.⁸ Lincoln dan Guba berpendapat bahwa penulisan kualitatif perlu menggunakan kesadaran diri sebagai instrumen. Penulis berkeinginan untuk mengungkap fenomena sosial di lapangan dengan memobilisasi perangkat non-manusia karena fleksibel dan dapat digunakan secara efektif untuk menangkap beragam realitas dan interaksi yang terjadi.⁹ Jenis data yang digunakan dalam penulisan ini diperoleh dari 3 (tiga) jenis bahan hukum yang dianalisis yaitu: Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan atau studi dokumen yang dilakukan dengan mencari referensi untuk mendukung materi melalui berbagai literatur seperti buku, undang-undang, bahan ajar perkuliahan, jurnal, artikel, tesis, dan sebagainya. Selanjutnya semua bahan hukum yang diperoleh melalui standar diklarifikasi sesuai dengan pokok bahasan untuk kemudian dilakukan diskusi analitis, yaitu data diolah dan diseleksi menurut kategorinya masing-masing dan dihubungkan satu sama lain dengan menafsirkan data sebagai bentuk upaya mencari jawaban atas pertanyaan. Selanjutnya melakukan penilaian, yaitu menilai skala peraturan perundang-undangan dan teori hukum yang berlaku serta penarikan kesimpulan dengan cara menghubungkan analisis dengan teori-teori terdahulu dan peraturan perundang-undangan yang diperoleh dari studi dokumen, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penulisan ini.

⁷ Zainudin Ali, *Metode Penulisan Hukum*, cet.2. (Jakarta : Sinar Grafika,2010), h. 105.

⁸ Mohammad Mulyadi, *Penulisan Kuantitatif dan Kualitatif, Serta Praktek Kombinasinya dalam Penulisan Sosial*, (Jakarta : Nadi Pustaka, 2010), h. 9.

⁹ Yvonna, S.Lincoln & Egon G.Guba. *Naturalistic inquiry*. (Beverly Hills : Sage Publication, 1985), h. 52.



III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kriteria Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pemilihan Umum di Indonesia

1. Pemilihan Umum di Indonesia

Pemilihan Umum merupakan salah satu bentuk transformasi kedaulatan rakyat atau suatu perwujudan dari keberadaan demokrasi di Indonesia. Pemilihan Umum merupakan sarana untuk menyalurkan aspirasi dan ambisi dalam menentukan wakil-wakilnya untuk mendapatkan kekuasaan, serta persaingan antara satu kebijakan dengan kebijakan lainnya termasuk suara mereka yang membuat keputusan dan meliberalisasi hak-hak sipil dan politik warga negara.

Sejarahnya, sejak Indonesia merdeka yaitu Tahun 1945 sudah terjadi Pemilihan Umum sebanyak 10 kali. Pemilihan Umum awalnya hanya untuk DPR dan DPRD. Pemilihan Umum Pertama kali diselenggarakan pada Tahun 1955 dan berlangsung selama periode demokrasi liberal. Kemudian Tahun 1971, tepatnya pada zaman orde baru Pemilihan Umum kedua diselenggarakan. Saat periode orde baru, partai politik yang selalu memenangkan suara adalah partai GOLKAR, yaitu meliputi Pemilihan Umum oleh MPR pada Tahun 1971, 1977, 1982, dan 1992.

Presiden pertama Indonesia yaitu Ir. Soekarno, beliau menjabat sebagai Presiden pada Tahun 1945-1966. Kemudian kepemimpinan digantikan oleh Presiden Soeharto dalam rentang waktu 32 Tahun (1967-1998). Lengsernya Presiden Soeharto pada Tahun 1998 merupakan awal keruntuhan Pemerintahan Orde Baru dan menjadi akhir gelapnya sistem Pemilihan Umum Presiden oleh MPR. Setelah Soeharto lengser kepemimpinan Presiden digantikan oleh BJ. Habibie (1998-1999) masa kepemimpinannya pun sangat singkat yang kemudian digantikan oleh Abdurrahman Wahid (1999-2001), namun karena kondisi Gusdur yang semakin menurun maka kepemimpinan digantikan oleh Megawati Soekarnoputri selama 3 tahun (2001-2004).

Perombakan besar-besaran terjadi pada Tahun 2004, dimana rakyat dapat memilih langsung tiga institusi Pemerintahan, yang terdiri dari DPR, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden. Hal tersebut merupakan dampak dari amandemen ke-III Undang-undang Dasar NRI Tahun 1945. Dampak dari perubahan amandemen tersebut adalah MPR bukan pemilik kekuasaan penuh atas kedaulatan rakyat. Tetapi berpindah ke Undang-undang Dasar yang memiliki kekuasaan penuh terhadap kedaulatan rakyat.

Pada Pemilu Tahun 2004 Pemilihan Umum diselenggarakan sebanyak 2 kali yaitu Pemilu anggota DPR dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan dilaksanakan dalam 2 putaran yang kemudian dimenangkan oleh Susilo Bambang Yudhoyono (2004-2009). Selanjutnya dilaksakan pemilihan umum kembali pada tahun 2009 dengan aturan baru. Aturan tersebut terdapat pada Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yaitu mengenai *presidential threshold* yang naik sebesar 5%. Pemilihan umum ini dimenangkan kembali oleh Susilo Bambang Yudhoyono (2009-2014). Kemudian pada tahun 2014 pemilihan umum dengan peraturan yang sama dimenangkan oleh Joko Widodo yang menjabat selama 2 periode (2014-2019), (2019-2024). Namun pada pemilu Tahun 2019 menggunakan Indonesia menyelenggarakan Pemilihan



Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan dengan pemilihan anggota legislatif yaitu DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Hal tersebut terjadi karena keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang dimohonkan oleh Efendy Ghazali yang merupakan seorang pengamat politik.

Aturan baru sebagai dasar hukum dalam pelaksanaan pemilihan calon Presiden dan Wakil Presiden serta Pemilihan Anggota Legislatif secara serentak dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk menggantikan Undang-undang sebelumnya yaitu Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 yang kemudian direvisi menjadi Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang disahkan oleh Presiden Joko Widodo pada Tanggal 15 Agustus 2017 untuk dijadikan pedoman pada Pemilihan Umum serentak Tahun 2019 dengan landasan hukum adalah Undang-undang a quo.

2. Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pemilihan Umum di Indonesia

Menurut Mahkamah Konstitusi *open legal policy* merupakan suatu kebijakan atau peraturan dalam pasal tertentu dalam undang-undang sebagai bentuk kewenangan pembentuk undang-undang. Pendapat berbeda (*dissenting opinion*) dikemukakan oleh Maria Farida Indrati yang berkata bahwa dalam tata pelaksanaan dan ketentuan pilpres maupun aturan *presidential threshold* adalah *open legal policy* Maria berpatokan pada Putusan MK No. 51-59/PUU-VI/2008 yang menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi tidak mungkin membatalkan undang-undang baik seluruh ataupun sebagian isinya jika merupakan delegasi dari *open legal policy* oleh pembentuk undang-undang. Meskipun suatu undang-undang dinilai kurang baik, MK tetap tidak dapat membatalkannya karena dinilai kurang baik tidak selalu mempunyai arti inkonstitusional kecuali peraturan *legal policy* tersebut memang jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan hal-hal yang tidak adil yang sudah tidak dapat lagi ditoleransi.

Prosedur penyusunan kebijakan hukum terbuka merupakan kerangka kebijakan hukum (*legal policy*) yang diinginkan oleh para pemegang kekuasaan ketika mendesain dan menerjemahkan produk hukum yang multitafsir.¹⁰ Hal tersebut berarti bahwa segala arah kebijakan hukum diarahkan kepada pemegang kebijakan tersebut.¹¹

Meninjau kembali mengenai kekuasaan legislatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang seirama dengan konsep dan cita-cita negara Indonesia secara tegas diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan bunyi: “*Negara Indonesia adalah Negara Hukum*”. Maknanya, semua bentuk kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus memiliki keabsahan yang jelas dari kelembagaan yang terkait serta tidak sewenang-wenang (*abuse of power*). Dengan demikian, pembentukan kebijakan harus berpedoman pada metode pembentukan peraturan Undang-undang supaya senada dengan harapan bangsa.

¹⁰ Wildan Humaidi, Politik Hukum Mahkamah Konstitusi Atas Atas Rekognisi Penghayat Kepercayaan dalam Kontestasi Politik Kewargaan Indonesia, *Jurnal Al-daulah*, Volume. 9 Nomor. 1 (Juni 2020), hlm. 68.

¹¹ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indoesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Rajawali Pers, 2009), hlm. 9



Pada sistem Kebijakan Hukum Terbuka atau *open legal policy* pada Pemilihan Umum di Indonesia, terdapat 3 (tiga) istilah yaitu: *Electoral Threshold*, *Parliamentary Threshold*, dan *Presidential Threshold*. Ketentuan *electoral threshold* merupakan suatu bentuk penegasan syarat untuk bias menjadi peserta dalam Pemilihan Umum selanjutnya.

Sistem *electoral threshold* mulai diberlakukan pada Pemilihan Umum 2004 yang dipertegas dalam Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dalam Pasal 9 ayat (1a) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 tersebut menyatakan bahwa Partai Politik dapat mengikuti Pemilihan Umum selanjutnya jika telah memperoleh 3% jumlah kursi di DPR. Akibat dari diimplikasinya sistem *electoral threshold* ini adalah ringkasnya jumlah partai politik peserta Pemilihan Umum Tahun 2004 dibandingkan dengan Pemilihan Umum 1999 dengan perbandingan setengahnya.

Sistem *parliamentary threshold* diimplikasikan pada Pemilihan Umum Tahun 2009 berlandaskan Pasal 202 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 dengan tujuan menyeleksi banyaknya partai politik yang ada di DPR. Sedangkan sistem *presidential threshold* adalah ambang batas minimal suara yang harus diperoleh partai politik atau gabungan partai politik secara nasional dalam Pemilihan Umum legislatif untuk bisa mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan ambang batas *presidential threshold* yang merupakan kebijakan hukum terbuka ditentukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi. Kewenangan tersebut diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UU Mahkamah Konstitusi (UU/8/2011). Sedangkan kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir tunggal ditegaskan dalam Pasal 24 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Kriteria Pembentukan Kebijakan Hukum Terbuka

Berdasarkan putusan MK No. 86/PUU-X/2012 ditegaskan bahwa pembentuk undang-undang dalam menggunakan *open legal policy* tidak dapat dijalankan sebebas-bebasnya yang artinya harus memperhatikan tuntutan yang adil sesuai dengan moral, nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum yang selaras dengan bunyi Pasal 28J ayat (2) UUD 1945 "...dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis".

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mempunyai kekuasaan atau kewenangan untuk membuat suatu kebijakan hukum melalui politik hukumnya akan tetapi sejatinya dalam pembuatan suatu undang-undang yang berlaku untuk public tidak boleh sesuka hati atau otoriter dalam melakukan suatu tindakan diluar kewenangan yang diberikan (*detournement de pouvoir*) karena segala tindakan ataupun perbuatan yang dapat merugikan rakyat dapat dituntun melalui peradilan

administrasi negara ataupun peradilan umum.¹² Hal tersebut jika ditautkan dengan status pengujian Undang-undang dasar adalah peradilan konstitusi.

Berdasarkan uraian diatas penulis menyimpulkan bahwa DPR selaku Dewan Perwakilan Rakyat memiliki keleluasaan dalam menentukan arah kebijakan hukum (*legal policy*) yang akan dipakai dalam membuat undang-undang bersama Presiden dengan catatan atau kriteria pembentukan *open legal policy* adalah sebagai berikut:

- 1) Kebijakan yang dibuat tidak bertentangan dengan Pancasila
- 2) Kebijakan yang dibuat tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945
- 3) Kebijakan yang dibuat tidak melewati kewenangan yang diberikan pembentuk undang-undang
- 4) Para pembuat kebijakan tidak menyalahgunakan kewenangan yang dipegang.

B. Penerapan *Presidential Threshold* sebagai Kebijakan Hukum Terbuka

1. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai Penentu *Presidential Threshold* di Indonesia

Menurut Padmo Wahyono pada buku karangannya yang berjudul “Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum” menjelaskan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penentu arah, baik isi maupun bentuk hukum yang akan dibuat.¹³ Sedangkan menurut Soedarto politik hukum merupakan penetapan suatu aturan yang dibuat untuk mewujudkan suatu cita-cita bersama sebagai bentuk kebijaksanaan negara melalui perantara lembaga-lembaga yang berwenang.¹⁴ Sejalan dengan hal tersebut Moh. Mahfud MD megatakan secara eksplisit sebagaimana yang dikutip pada Disertasi Djawahir Hejazziey politik hukum politik hukum merupakan kebijakan resmi atau *legal* hukum yang dijalankan baik sebagai pengganti hukum lama ataupun sebagai pembuatan hukum baru untuk mencapai tujuan Negara.¹⁵ Dapat disimpulkan bahwa pendelegasian kewenangan dari undang-undang Dasar ke Undang-undang tersebut merupakan *Legal Policy*.

Berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD NRI 1945, berbunyi: “*Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang dan dibahas oleh Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama*”.¹⁶ Artinya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai wakil lembaga legislatif mempunyai kekuasaan legislatif dalam merumuskan dan mengambil keputusan suatu ketentuan hukum, serta kekuasaan untuk menguji ketentuan hukum secara legislatif terhadap suatu Undang-undang.¹⁷ Mengenai perumusan hukum disebut kebijakan hukum terbuka atau *open legal policy*, yaitu proses legislasi, kegiatan penulisan, atau

¹² Ridwan HR. 2018. *Hukum Administrasi Negara* Ed. Revisi, Cet. 13. (Depok: PT Rajagrafindo Persada). h.177-178

¹³ Padmo Wahyono. 1986. *Indonesia Negara berdasarkan atas Hukum* Cet II. (Jakarta: Ghalia Indonesia). h.160

¹⁴ Soedarto. 1983. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*. Bandung: Sinar Baru. h.20.

¹⁵ Djawahir Hejazziey. 2013. *Politik Hukum Nasional tentang Perbankan Syariah di Indonesia*. Jakarta: Uin Jakarta. h.26.

¹⁶ Republik Indonesia, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁷ Kusrini Umar, dan Munawara Idris, *Dinamika Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Perkara Judicial Review*, Jurnal Siyasatuna, Volume 2 Nomor 2, (Mei 2020), hlm, 264.



pendefinisian konstitusi berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Putusan Mahkamah Konstitusi terkait Kebijakan Hukum Terbuka mengenai *Presidential Threshold*

Pada Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang kemudian diubah pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyebutkan bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pemegang kekuasaan kehakiman. Ketentuan tersebut adalah suatu penghargaan kewenangan (atribusi) tepatnya pada Pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi”. “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam Undang-Undang”

Menurut Mahkamah Konstitusi pada putusan Nomor.53/PUU-XV/2017 yang bersifat *final and binding* berketerlibatan pada pasal 222 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum yang konsisten memberlakukan syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dengan syarat minimal perolehan kursi 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah nasional.

3. Kesesuaian Penerapan *Presidential Threshold* dengan Kriteria Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pemilu di Indonesia

Mahkamah Konstitusi dalam rangka pertimbangan hukum mengenai sistem *presidential threshold*, berargumen bahwa pada dasarnya *presidential threshold* merupakan sebuah penguatan sistem presidensial. Sejalan dengan argument tersebut, seharusnya *presidential threshold* harus di *rekonseptualisasi*. Mengapa demikian? Karena secara teoritis menurut Haris Syamsudin legalitas seorang Presiden dalam peraturan presidensial tidak ditetapkan oleh formasi politik dari hasil pemilihan umum legislatif yang ada di parlemen.

Apabila dikaitkan dengan konsep *presidential threshold* sebagai bentuk penyederhanaan partai politik, maka mekanisme pemilu serentak lebih tepat jika dijadikan sebagai penyederhanaan partai politik dari pada diterapkannya sistem *presidential threshold* karena mekanisme pemilu serentak lebih adil dan lebih terbuka serta tidak membatasi hak orang lain untuk mencalonkan diri sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Sedangkan untuk permasalahan koalisi, Jimly Asshiddiqie mengungkapkan bahwa dengan adanya pemilu serentak akan dapat memastikan hubungan eksekutif dan legislatif yang terpisah atas dasar eksistensi antara lembaga kepresidenan dan lembaga parlemen masing-masing menurut UUD NRI 1945. Dengan begitu koalisi juga bisa diadakan secara resmi dan mengikat pada tiga tingkatan sekaligus, yaitu gabungan partai dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*pre-electoral coalition*), koalisi dalam pembentukan kabinet



(*government formation*), dan koalisi dalam struktur barisan mayoritas dan minoritas di DPR RI (*establishment of parliamentary structure*)¹⁸.

Pendapat bahwa adanya *presidential threshold* sebagai pengefektifan Presiden dan Wakil Presiden terpilih dan sebagai jalan untuk penyederhanaan partai politik juga tidak sepenuhnya sesuai dan tepat. Pasalnya KPU (Komisi Pemilihan Umum) yang merupakan penyelenggara pemilu juga sudah sangat selektif dalam memilih partai pemilu yang akan mengungsung calon Presiden dan Wakil Presiden dari partai politiknya. Hal tersebut terpampang dalam Pasal 173 ayat (1) sampai (3) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa argumen *presidential threshold* merupakan kebijakan hukum terbuka atau *open legal policy* perlu adanya peninjauan kembali. Pasalnya setelah penulis meninjau kembali Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkhusus Bab V tentang Pemilihan Umum tidak ditemukan pembahasan dalam *original intent* terkait syarat ambang batas presidensial atau *presidential threshold* begitupula berdasarkan jumlah kursi dan suara sah secara nasional, pemilu legislatif berdasarkan hasil pemilu lima tahun sebelumnya, yang dimulai pada pembahasan masa perubahan pertama sampai masa perubahan ke empat.¹⁹

Pada Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mewajibkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Namun yang menjadi persoalan adalah kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) yang dibuat oleh DPR dengan rumusan norma baru pada Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, ditambah aturan pembatasan 25% suara sah secara nasional yang sebetulnya tidak termasuk dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945. Menurut J Mark Payne yang dikutip oleh Allan Fatchan Gani Wardhana dan Jamaludin. Ghafur sebenarnya *presidential threshold* dalam sistem Presidensial merupakan syarat keterpilihan, bukan syarat pencalonan negara-negara yang menganut sistem presidensial.²⁰ Hal tersebut berarti bahwa harusnya yang disebut sebagai *presidential threshold* ialah Pasal 6A ayat (3) yang berbunyi: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20% suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden” sebagai syarat dipilihnya Presiden dan Wakil Presiden bukan syarat pencalonan.

Berdasarkan penjelasan diatas tersebut, dapat disimpulkan bahwa Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bertentangan

¹⁸ Jimly Asshiddiqie. 2015. *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*. Jakarta: Sinar Grafika. H.71

¹⁹ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Bab V Tentang Pemilihan Umum

²⁰ Ghafur Jamaludin, Allan Fatchan Gani Wardhana, Rekonstruksi Politik Hukum *Presidential threshold* Ditinjau Dari Sistem Presidensial dan Penyederhanaan Partai Politik, dalam *jurnal Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang* Volume 4 Nomor 3 Tahun 2018, 741-760, h.28

dengan standar Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945 yang hanya mengatur hal-hal yang bersifat politik yaitu segala hal tentang partai politik, atau gabungan partai politik, peserta pemilu, sesuai dengan tujuan awal perumusan norma tersebut.

Selaras dengan hal tersebut, artinya Dewan Perwakilan Rakyat diberikan kebebasan atau keleluasaan dalam menentukan arah kebijakan hukum atau *Legal Policy* yang akan dirumuskan bersama Presiden ketika akan mengesahkan undang-undang sepanjang norma dalam Undang-Undang tersebut memenuhi syarat berikut:

1. Kebijakan yang dibuat tidak bertentangan dengan Pancasila
2. Kebijakan yang dibuat tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945
3. Kebijakan yang dibuat tidak melewati kewenangan yang diberikan pembentuk undang-undang.
4. Para pembuat kebijakan tidak menyalahgunakan kewenangan yang dipegang.

Atas dasar tersebut syarat kriteria yang harus ditaati Dewan Perwakilan Rakyat dalam membuat kebijakan hukum terbuka, dapat disimpulkan bahwa norma Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bukan merupakan suatu kebijakan hukum terbuka atau *open legal policy* karena dianggap bertentangan dengan norma dasar yang menambahkan pembatasan baru dimana dalam batasan tersebut nyatanya tidak ada dalam rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai Norma Dasar Negara Indonesia.

a) Presidential Threshold dalam Pemilihan Umum Tahun 2014

Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden pada Tahun 2014 menggunakan peraturan yang masih sama dengan peraturan pada Pemilihan Umum Tahun 2009 yaitu menggunakan acuan pada Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Apabila dianalisis dengan seksama, peningkatan batasan pencalonan calon Presiden dan Wakil Presiden sebanyak 5% dari jumlah kursi di DPR atau suara sah nasional berdampak pada partisipasi politik. Hal tersebut terjadi diakibatkan terjadinya pro dan kontra para akademisi dan praktisi hukum. Oleh sebab itu *presidential threshold* ditaksir terlalu membatasi hak-hak kontutusional masyarakat untuk ikut andil berpartisipasi dalam kontestasi politik.

Menurut pakar politik Universitas Gajah Mada (UGM), Dr. rer.pol. Mada Sukmajati, S.IP., MPP., pengimplikasian *presidential threshold* yang tinggi dapat menimbulkan beberapa permasalahan.²¹ Permasalahan tersebut adalah *pertama* dengan dilaksanakannya pemilu serentak yang memakai konsep *presidential threshold* yang tinggi, maka akan terjadi ketidakpastian darimana presentase *presidential threshold* yang diambil untuk diajukan menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden. Karenan apabila penentuan ambang batas pencalonannya berdasarkan pemilihan legislatif tahun sebelumnya maka dapat menjadikan masuknya partai baru yang sebelumnya tidak masuk ke dalam parlemen menjadi bagian di dalam parlemen.

Permasalahan *kedua* yang akan muncul apabila ambang batas presidensil tinggi diimplikasikan pada pemilu serentak adalah adanya koalisi yang dominan

²¹ <https://www.ugm.ac.id/id/berita/22629-pakar-politik-ugm-tidak-ada-jalan-pintas-merubah-presidential-threshold>

terhadap partai yang calon presidennya terpilih menjadi Presiden. Hal tersebut berarti bahwa oposisi yang seharusnya menjadi penyeimbang kekuasaan malah musnah karena secara otomatis para partai akan memilih berkoalisi dengan partai yang menang dalam pemilihan umum tersebut.

Permasalahan *Ketiga*, konsep ambang batas *presidential threshold* yang tinggi dapat menyebabkan perpecahan di antara pendukung, yang hanya terbagi menjadi dua kubu. Hal tersebut terjadi karena adanya ambang batas yang tinggi akan membuat perubahan yang diperlukan dan kampanye hanya menghasilkan dua calon presiden. Apalagi kekuatan dan tekanan fanatisme pendukung tidak dibagi dan hanya terfokus pada dua calon Presiden.

Berbeda halnya dengan pendapat yang pro terhadap mekanisme *presidential threshold* yang menafsirkan jika sistem ini dapat memperkuat sistem Presidensial yang mana dalam sistem Presidensial mewajibkan partai politik memilih dan menyeleksi calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan diusung. Karena jika sistem *presidential threshold* tidak diberlakukan maka parlemen akan dominan sehingga dapat melemahkan sistem Presidensial. Dan dengan adanya ketentuan *presidential threshold*, koalisi antar partai politik lebih maksimal dalam mencapai *good governance* (pemerintah yang baik) serta dapat menghindari maraknya multipartai.²²

Pendapat kontra yang diungkapkan oleh seorang pengamat politik yaitu Effendi Ghazali, sebelum diselenggarakannya Pemilihan Umum Tahun 2014 sempat melakukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi atas Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 terhadap tujuh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Setelah memeriksa dan menimbang *judicial review* yang diajukan maka lahirlah Putusan Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-XI/2013 dengan mengabulkan beberapa Pasal yang diajukan Pemohon yaitu Pasal 9 Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang sistem *presidential threshold*. Pemberlakuan Putusan Mahkamah Konstitusi No.14/PUU-XI/2013 memperkuat Pasal 9 Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang melahirkan dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

b) Presidential Threshold dalam Pemilihan Umum Tahun 2019

Adanya kriteria minimum suara di kursi DPR atau dari suara sah nasional bagi partai politik untuk mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*) dalam Pemilihan Umum yang diselenggarakan serentak, menyebabkan implikasi hukum sebagai berikut, yaitu:

1. Melanggar Undang-undang Dasar 1945 tentang sistem Presidensial

Aturan ambang batas Presidensial (*presidential threshold*) dalam Pemilihan Umum serentak Tahun 2019 diatur dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dianggap melemahkan sistem presidensial. Dimana dalam skema presidensial, Lembaga Presiden dan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) adalah dua Lembaga yang terpisah dan mempunyai legitimasi politik yang berbeda

²² Sodikin, Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial, *Jurnal Rechts Vinding*, Volume 13 Nomor 1 (April, 2014), hlm. 28



juga, serta lembaga legislatif dan eksekutif tidak saling bergantung, terlebih tugas Presiden dan DPR tidak sama sehingga tidak mungkin digabungkan. Itulah sebabnya tidak seharusnya pencalonan Presiden dan Wakil Presiden ditentukan oleh formasi parlemen nasional hasil Pemilihan Umum legislatif. Karena itulah sistem tersebut dianggap telah menentang ketentuan Undang-undang Dasar 1945.

Ketentuan *presidential threshold* yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 juga dianggap bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 yang menegaskan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu sebelum pelaksanaan Pemilu. Jelasnya, setiap partai politik seharusnya dapat mencalonkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, begitupula partai politik yang baru mengikuti Pemilihan Umum.

Adanya sistem *Presidential Threshold* pastinya membatasi hak setiap partai untuk mencalonkan calon Presiden, dan terdesaknya partai politik baru untuk ikut mendukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang lolos verifikasi tanpa mempunyai hak untuk menyampaikan gagasan atau aspirasi karena posisi mereka yang memiliki kekuatan politik. Pasalnya, *Threshold* dalam arti murniya yaitu aturan presentase minimal untuk terpilihnya pasangan Presiden dan Wakil Presiden dan bukanlah ambang batas yang mengekang pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Hal tersebut diatur dalam Pasal 6A ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20% suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden*".

2. Bertentangan dengan Pancasila

Menurut Din Syamsuddin selaku MPP (Majelis Permusyawaratan Partai) Pelita mengatakan bahwa sistem *presidential threshold* bertentangan dengan Pancasila, yaitu pada sila ke-4 (empat) "*kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan*". Adapun yang dimaksud seharusnya sistem Pemilihan Umum dikembalikan pada nilai-nilai bangsa.

3. Tidak Konsistennya Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 berisi bahwa Pemilihan Umum legislatif dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara serentak, namun ketentuan tersebut baru boleh diberlakukan pada Pemilihan Umum Tahun 2019 bukan Tahun 2014 padahal Putusan Tersebut sudah disahkan pada Tahun 2013 dengan alasan bahwa belum siap dan terlalu mendadak untuk melakukan Pemilihan Umum serentak pada Tahun 2014. Hal tersebut menunjukkan jika Mahkamah Konstitusi tidak konsisten (inkonsistensi) dalam menjalankan ketentuan hukum.

Beranjak pada permasalahan di atas, Mahkamah Konstitusi dianggap menyalahgunakan kewenangan yang dipegang dengan melakukan inkonsistensi



terhadap Putusan Nomor 072-073/PUU/2004 yang menegaskan bahwa Pilkada merupakan rezim Pemilihan Umum, sehingga semua sengketa tentang Pemilihan Umum dapat diselesaikan di Mahkamah Konstitusi. Namun kemudian Putusan tersebut direvisi menjadi Putusan Nomor 97/PUU.XI/2013 yang pada intinya Mahkamah Konstitusi sudah tidak lagi berwenang dalam menangani sengketa Pilkada.

Semestinya Mahkamah Konstitusi juga bertanggung jawab atas putusan yang bisa menyebabkan inkonsistensi atau multitafsir, seperti Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menyebabkan multitafsir, karena ada yang menafsirkan Presidential Threshold sudah tidak relevan lagi, tetapi ada juga yang mengartikan bahwa Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut menjelaskan bahwa Presidential Threshold sebagai open legal policy pembentuk Undang-undang sebagaimana pada Putusan Nomor 51- 5259/PUU-VI/2008 yang menolak pengujian Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Presidential Threshold. Mestinya Mahkamah Konstitusi menjelaskan dalam Putusannya yaitu, masih relevankah atau tidak jika Presidential Threshold diterapkan pada pelaksanaan Pemilihan Umum serentak Tahun 2019, supaya tidak lagi ada multitafsir hukum dalam Pemilihan Umum serentak Tahun 2019.

4. Ketidakutuhan Memahami Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013

Ketidakutuhan pembuat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum setelah menganalisis Putusan MK Nomor 14/PUU XI/2013 terkait permohonan *judicial review* pada Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang *Presidential Threshold*.

Berlandaskan pada pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi yang berpendapat bahwa “*Adapun mengenai pengujian konstiusionalitas Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, Mahkamah mempertimbangkan bahwa dengan penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dalam Pemilihan Umum secara serentak maka ketentuan pasal persyaratan perolehan suara partai politik sebagai syarat untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden merupakan kewenangan pembentuk Undang-Undang dengan tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945*”. Dalam pertimbangan hukum tersebut, dapat diartikan bahwa ketentuan ambang batas minimal dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*), yang menurut Mahkamah Konstitusi ketentuan tersebut merupakan kewenangan dari pembentuk Undang-Undang yang dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat bersama Presiden. Namun sepertinya ada yang tidak diperhatikan para pembuat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, karena seakan hanya berhenti pada kalimat “kewenangan pembentuk Undang Undang”, faktanya sambungan kalimatnya menegaskan bahwa “tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945”. Yang artinya pastilah merujuk kepada pasal dalam UUD 1945 yang membahas tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yaitu pada Pasal 6A ayat (1) sampai dengan ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 yang secara privat mengatur tentang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Pada Pasal 6A ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden

diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilihan Umum sebelum pelaksanaan Pemilihan Umum”. Oleh karena itu, semestinya tidak boleh ada aturan yang membatasi partai politik dalam mencalonkan calon Presiden dan Wakil Presiden dengan berlandaskan pada Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa setiap partai politik berhak mencalonkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

5. Pelanggaran Hak Warga Negara dalam UUD 1945

Pada Pasal 27 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 terdapat ketentuan mengenai hak warga untuk memilih dan dijamin oleh konstitusi, yaitu persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan. Lebih lanjut, Pasal 28D ayat (1) menjelaskan tentang hak atas pengakuan, perlindungan, jaminan, kepastian hukum yang adil, dan perlakuan yang seimbang di hadapan hukum. Begitu pula dengan Pasal 28D ayat (3) yang menerangkan mengenai hak atas kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Kebijakan-kebijakan mengenai Hak asasi manusia tersebut merupakan wujud ekspresi dari kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945.

Maka dapat disimpulkan bahwa kekuasaan masing-masing partai politik peserta Pemilu untuk mengusung pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden merupakan wujud implikasi hak asasi manusia. Menimbang peserta Pemilihan Umum merupakan individu pasangan calon itu sendiri seperti yang tertera pada Pasal 27 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 yaitu “*segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya*”. Begitu juga dengan Pasal 43 Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa:

- a. *Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam Pemilihan Umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan Perundang-Undangan.*
- b. *Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan Perundang-Undangan.*

Lain daripada itu, bentuk keikutsertaan warga negara melalui partai politik merupakan sebuah pertanggungjawaban atas hak asasi setiap warga Negara, termaktub dalam Pasal 28 E ayat (3) Undang-undang Dasar 1945, yang menjelaskan bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat”. Persyaratan mengenai sistem ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 merupakan bentuk pelanggaran terhadap hak warga negara yang seharusnya tidak terdapat dalam negara Indonesia yang bersistem demokrasi.²³

²³ Asep Wijaya, Rosmini, dan Popilea Erwinta. Problematika Hukum Penerapan Presidential Threshold Dalam Pemilihan Umum di Indonesia. *Jurnal Risalah Hukum* (2020). Volume 16, Nomor 1, hal.45-54.



Meskipun terdapat landasan konstitusional yang sah dalam membatasi hak seluruh warga negara, yaitu Pasal 28 J ayat (2) Undang-undang Dasar 1945 yang menjelaskan, “*Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan Undang-Undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis*”. Namun sehubungan dengan Pemilihan Umum Tahun 2019, diperlukan ketentuan baku mengenai pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, dimana dalam Undang-undang tersebut terdapat ketentuan ambang batas pencalonan calon Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*).

Apabila aturan mengenai ambang batas dalam pencalonan calon Presiden dan calon Wakil Presiden dianggap sebagai kebijakan yang rasional dan valid untuk membatasi hak asasi warga negara dalam mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tentunya kurang tepat dan kurang efisien, hal tersebut berlandaskan pada pertimbangan dalam menjamin pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan warga negara serta pemenuhan tuntutan yang sah sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, serta ketertiban umum masyarakat demokratis.

IV. SIMPULAN

Kriteria pembentukan kebijakan hukum terbuka dalam Pemilihan Umum di Indonesia yaitu: kebijakan yang dibuat tidak bertentangan dengan Pancasila, kebijakan yang dibuat tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945 (ayat (2) Pasal 28J), kebijakan yang dibuat tidak melewati kewenangan yang diberikan pembentuk undang-undang, para pembuat kebijakan tidak menyalahgunakan kewenangan yang dipegang.

Sistem *presidential threshold* yang digadang sebagai penguat sistem Presidensial, penyederhanaan partai politik, dan sebagai bentuk kebijakan hukum terbuka sepertinya harus ditinjau kembali karena belum sepenuhnya sesuai dengan kriteria kebijakan hukum terbuka. Tepatnya pada Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bukan merupakan suatu kebijakan hukum terbuka karena dianggap bertentangan dengan norma dasar yang menambahkan pembatasan baru dimana dalam batasan tersebut nyatanya tidak ada dalam rumusan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai Norma Dasar Negara Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Asshiddiqie, Jimly. 2015. *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*. Jakarta: Sinar Grafika.



- Budiardjo, Miriam. 2002. *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Hejazziey, Djawahir. 2013. *Politik Hukum Nasional tentang Perbankan Syariah di Indonesia*. Jakarta: Uin Jakarta.
- Hidayat Sardini, Nur. 2011. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media Press.
- HR Ridwan. 2018. *Hukum Administrasi Negara* Ed. Revisi, Cet. 13. Depok: PT Rajagrafindo Persada.
- Jenedjri M. Gaffar. 2012. *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta: Konstitusi Press.
- MD Mahfud. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Mulyadi, Mohammad. 2010. *Penulisan Kuantitatif dan Kualitatif, serta Praktek Kombinasinya dalam Penulisan Sosial*. Jakarta: Nadi Pustaka.
- S.Lincoln, Yvonna, & Egon G.Guba. 1985. *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills: Sage Publication.
- Soedarto. 1983. *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*. Bandung: Sinar Baru.
- Surbakti, Ramlan. dkk. 2011. *Merancang Sistem Politik Demokratis: Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif* (Kemitraan bagi pembaruan tata pemerintahan).
- Tricahyo, Ibnu. 2007. *Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang Demokratis*. Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
- Wahyono, Padmo. 1986. *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* Cet II. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Zainudin, Ali. 2010. *Metode Penulisan Hukum*, cet.2. Jakarta : Sinar Grafika.
- Zaum, Dominik. 2007. *The Sovereignty Paradox the Norms and Politics of International State building*. New York: Oxford University.

B. Jurnal

- Humaidi, Wildan. 2020. Politik Hukum Mahkamah Konstitusi Atas Atas Rekognisi Penghayat Kepercayaan Dalam Kontestasi Politik Kewargaan Indonesia. *Jurnal Al-daulah*. Vol 9, No,1: 68.
- Jamaludin Ghafur, Allan Fatchan Gani Wardhana. 2018. Rekonstruksi Politik Hukum *Presidential threshold* Ditinjau dari Sistem Presidensial dan



Penyederhanaan Partai Politik, *dalam jurnal Seminar Nasional Hukum Universitas Negeri Semarang* Vol 4, No,3: 741-760.

Janedjri M. Gaffa. 2013. Kedudukan, Fungsi, dan Peran Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan RI. *Jurnal Mahkamah Konstitusi*. Vol, 10 No,3: 8.

Judiasih, Sony Dewi. 2018. Model Perjanjian Kawin yang Dibuat Setelah Perkawinan. *Masalah-Masalah Hukum*. Vol 47, No,3: 253-267

Sodikin. 2014. Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial. *Jurnal Rechts Vinding*, Vol 13, No,1: 28.

Umar Kusnadi, dan Munawara Idris. 2020. Dinamika Mahkamah Konstitusi dalam Memutus Perkara Judicial Review, *Jurnal Siyasatuna*, Vol 2, No, 2: 264.

Wijaya Asep, Rosmini, dan Popilea Erwinta. 2020. Problematika Hukum Penerapan Presidential Threshold Dalam Pemilihan Umum di Indonesia. *Jurnal Risalah Hukum*. Vol 16, No,1: 45-54.

C. Peraturan dan Keputusan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 khususnya Bab V Tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPR, dan DPRD

Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Putusan Mahkamah Kontitusi No. 010/PUU-III/2005

Putusan Mahkamah Kontitusi No. 51-59/PUU-VI/2008

Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

Putusan Mahkamah Kontitusi Nomor.53/PUU-XV/2017