

**BAB II**

**KETENTUAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD***

**DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017**

**TENTANG PEMILIHAN UMUM**

**A. *Presidential Threshold***

Istilah *presidential threshold* terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Inggris; *Presidential* dan *Threshold*. Secara etimologi kata *Presidential* bermakna ‘mengenai presiden’<sup>1</sup> dan kata *Threshold* mempunyai arti ‘ambang pintu’.<sup>2</sup> Mengutip pendapat dari J.Mark Payne, dkk. Dalam bukunya berjudul, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Pipit R. Kartawidjaja memaknai *presidential threshold* sebagai syarat seorang calon presiden untuk terpilih menjadi presiden. Misalnya di Brazil 50 persen plus satu, di Ekuador 50 persen plus satu atau 45 persen asal beda 10 persen dari saingan terkuat; di Argentina 45 persen atau 40 persen asal beda 10 persen dari saingan terkuat dan sebagainya.<sup>3</sup>

Pasal 6A UUD 1945 mengatur lebih lanjut ketentuan tentang Pemilu presiden, yaitu:

---

<sup>1</sup> John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), hal. 445.

<sup>2</sup> *Ibid.*, hal. 589.

<sup>3</sup> Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold: Sejarah, Konsep dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2019), hal. 105.

1. Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
2. Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
3. Pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mendapatkan suara yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi presiden dan wakil presiden.
4. Dalam hal tidak ada pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai presiden dan wakil presiden.

Berdasarkan pengertian *presidential threshold* di atas, semestinya yang dimaksud dengan *presidential threshold* untuk konteks Indonesia adalah ketentuan dalam Pasal 6A ayat (3 dan 4) UUD 1945 yang mengatur bahwa 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.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hal. 106.

Namun demikian, dalam praktiknya di Indonesia selama ini, *presidential threshold* dimaknai sebagai perolehan kursi dengan jumlah minimal tertentu di parlemen sebagai syarat untuk mengajukan calon presiden dan/atau wakil presiden. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu yang berbunyi:

Pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan partai Politik Peserta Pemilu yang Memenuhi Persyaratan Perolehan Kursi Paling Sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

Terhadap perubahan makna *presidential threshold* di Indonesia ini, ada yang setuju atau mendukung karena hal ini dapat menjadi jaminan bahwa calon presiden dan wakil presiden terpilih telah mengantongi dukungan dari parlemen.

Jazuli Juwaini menyatakan sedikitnya terdapat empat argumentasi yang mendasari lahirnya *presidential threshold*, yakni:<sup>5</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

---

<sup>5</sup> Ade Fadillah Fitra, "Analisis Yuridis Ketentuan *Presidential Threshold* berdasarkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden", *Jurnal JOM Fakultas Hukum*, Vol. 4 No.2, Oktober 2017, hal. 7.

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.

Namun demikian, juga banyak pendapat yang menolak (kontra) atau tidak setuju. Hal ini didasari dengan argumentasi bahwa pemberlakuan ambang batas tertentu dalam pencalonan presiden tidak lazim, apalagi jika dikaitkan dengan perolehan suara atau kursi parlemen. Secara teoritis, 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.

Persyaratan ambang batas pencalonan presiden yang didasarkan pada perolehan suara atau kursi partai politik di DPR pada dasarnya merupakan praktik anomali dalam skema presidensial. Apalagi dalam konstitusi kita sudah menjamin bahwa DPR dan presiden merupakan dua pihak yang berbeda, tidak bisa saling menjatuhkan di antara mereka.

Mengutip pendapat dari Alan R. Ball dan B Guy Peters tentang karakteristik sistem presidensial dalam bukunya yang berjudul *modern*

*politics and government*,<sup>6</sup> Saldi Isra menyimpulkan bahwa, karakter yang dikemukakan oleh Ball dan Peters tidak sebatas menghadapkan presiden dengan lembaga legislatif, tetapi juga menegaskan bahwa eksekutif terpisah dari lembaga legislatif. Ketegasan ini menggambarkan bahwa lembaga kepresidenan dan lembaga legislatif merupakan lembaga negara yang paralel (*the presidency and the legislature as two parallel structures*). Karena posisi yang paralel seperti itu untuk menjadi presiden tidak tergantung dari dukungan politik lembaga legislatif. Hal itu berbeda dengan sistem parlementer yang tidak memungkinkan membentuk pemerintah jika tidak ada dukungan mayoritas di parlemen.

Adapun praktik yang lazim di negara-negara penganut sistem presidensial, *presidential threshold* adalah pemberlakuan ambang batas minimum bagi keterpilihan presiden. Dengan kata lain, konteks pemberlakuan *presidential threshold* walaupun istilah ini hendak digunakan, bukanlah untuk membatasi pencalonan presiden, melainkan dalam rangka menentukan persentase suara minimum untuk keterpilihan seorang calon presiden.<sup>7</sup> Dalam konteks di Indonesia, prasyarat *presidential threshold* sudah sangat jelas dan terang benderang dalam konstitusi sebagaimana terangkum dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 yang telah disampaikan di atas.

---

<sup>6</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hal. 38-39.

<sup>7</sup> Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold...*, hal. 109.

## **B. Perkembangan Ketentuan *Presidential Threshold* di Indonesia**

### **1. Pemilihan Umum Tahun 1999**

Pelaksanaan Pemilu tahun 1999 mengacu pada UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Syarat keikutsertaan sebagai peserta Pemilu tahun 1999 ini diatur dalam BAB VII. Ketentuan yang mengatur mengenai ambang batas perolehan suara (*threshold*) bagi Partai Politik, menurut undang-undang ini, hanya berkaitan dengan syarat yang harus dipenuhi Parpol agar dapat mengikuti Pemilu berikutnya atau yang biasa dikenal dengan istilah *electoral threshold*. UU tersebut tidak mengatur ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) maupun ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*).<sup>8</sup>

### **2. Pemilihan Umum Tahun 2004**

Dasar hukum pelaksanaan pemilihan umum presiden dan wakil presiden dalam Pemilu tahun 2004 ini adalah UU No.23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Pasal 5 undang-undang tersebut mensyaratkan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden hanya dapat diusulkan oleh Parpol atau gabungan Parpol yang memperoleh sekurang-kurangnya 15 persen dari jumlah kursi DPR atau 20 persen dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu Anggota DPR.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, hal. 173.

<sup>9</sup> *Ibid.*, hal. 177.

### 3. Pemilihan Umum Tahun 2009

Pemilu 2009 untuk presiden dan wakil presiden dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden atau lazim disebut dengan UU Pilpres. Pada instrumen hukum Pemilu tahun 2009 mengatur sistem Pemilu yang terbilang baru dalam sejarah Pemilu di Indonesia, yaitu adanya ketentuan *Parliamentary Threshold* dan *Presidential threshold*, akan tetapi juga masih mempertahankan adanya *Electoral Threshold* yang dinilai masih efektif sebagai mekanisme penyaring jumlah Parpol untuk ikut serta dalam Pemilu tahun 2009.

Ketentuan *Electoral Threshold* dalam Pasal 315 UU Pileg mengalami kenaikan angka dibanding Pemilu tahun 2004 yang hanya 2-3 persen menjadi 3-4 persen pada Pemilu tahun 2009.

**Tabel 2.1 Perbandingan Parpol Peserta Pemilu 2004 dan 2009**

No.	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Keterangan
1.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	Tetap
2.	Partai Buruh Sosial Demokrat	Partai Buruh	Berubah Nama
3.	Partai Bulan Bintang	Partai Bulan Bintang	Tetap
4.	Partai Merdeka	Partai Merdeka	Tetap
5.	Partai Persatuan Pembangunan	Partai Persatuan Pembangunan	Tetap
6.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	Partai Demokrasi Kebangsaan	Berubah Nama
7.	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	Partai Perjuangan Indonesia Baru	Berubah Nama
8.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	Partai Nasional Banteng Kerakyatan Indonesia	Berubah Nama
9.	Partai Demokrat	Partai Demokrat	Tetap
10.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	Tetap
11.	Partai Penegak Demokrasi	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	Tetap

	Indonesia		
12.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	Partai Nahdlatul Ummah Indonesia	Berubah Nama
13.	Partai Amanat Nasional	Partai Amanat Nasional	Tetap
14.	Partai Karya Peduli Bangsa	Partai Karya Perjuangan	Berubah Nama
15.	Partai Kebangkitan Bangsa	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	Berubah Nama
16.	Partai Keadilan Sejahtera	Partai Keadilan Sejahtera	Tetap
17.	Partai Bintang Reformasi	Partai Bintang Reformasi	Tetap
18.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Tetap
19.	Partai Damai Sejahtera	Partai Damai Sejahtera	Tetap
20.	Partai Golongan Karya	Partai Golongan Karya	Tetap
12.	Partai Patriot Pancasila	Partai Patriot	Berubah Nama
22.	Partai Sarikat Indonesia	Partai Sarikat Indonesia	Tetap
23.	Partai Persatuan Daerah	Partai Persatuan Daerah	Tetap
24.	Partai Pelopor	Partai Pelopor	Tetap
25.	-	Partai Hati Nurani Rakyat	Baru
26.	-	Partai Karya Peduli Bangsa	Baru
27.	-	Partai Pengusaha Dan Pekerja Indonesia	Baru
28.	-	Partai Peduli Rakyat Nasional	Baru
29.	-	Partai Gerakan Indonesia Raya	Baru
30.	-	Partai Barisan Nasional	Baru
31.	-	Partai Kedaulatan	Baru
32.	-	Partai Kebangkitan Bangsa	Baru
33.	-	Partai Pemuda Indonesia	Baru
34.	-	Partai Demokrasi Pembaruan	Baru
35.	-	Partai Matahari Bangsa	Baru
36.	-	Partai Republika Nusantara	Baru
37.	-	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	Baru
38.	-	Partai Indonesia Sejahtera	Baru
	<b>24 Parpol</b>	<b>38 Parpol</b>	<b>TOTAL</b>

Sumber: Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold: Sejarah, Konsep dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2019), hal. 181-183, diolah oleh peneliti.

Dalam Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pilpres, persyaratan Parpol peserta Pemilu yang hendak mencalonkan presiden/wakil presiden, yaitu harus memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional.



#### 4. Pemilihan Umum Tahun 2014

Dasar hukum pelaksanaan Pemilu presiden dan wakil presiden pada tahun 2014 ini masih sama dengan pemilu pada tahun 2009 yaitu UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pilpres. Oleh karena itu pada Pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2014 juga diberlakukan adanya *presidential threshold* sebanyak 20-25% untuk perolehan kursi DPR dan suara sah nasional.

Ketentuan tersebut ternyata tidak menghasilkan satupun Parpol yang mampu memenuhinya. Apabila merujuk pada syarat harus memperoleh minimal 25 persen suara sah nasional, faktanya Parpol yang memperoleh suara sah nasional tertinggi ialah PDIP dengan capaian 18,95 persen perolehan suara sah nasional.<sup>10</sup> Sementara jika merujuk pada syarat harus memperoleh minimal 20 persen dari jumlah kursi di DPR, Parpol yang memperoleh jumlah kursi terbanyak di DPR ialah PDIP dengan capaian sebanyak 109 kursi (19,46 persen).<sup>11</sup> Dapat disimpulkan bahwa tidak ada satupun Parpol yang dapat memenuhi ambang batas tersebut. Parpol harus berkoalisi dengan parpol lain (gabungan) agar dapat memenuhi ketentuan *presidential threshold* sebagai syarat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Konsekuensi dari pengaturan ini adalah terbatasnya alternatif pasangan calon presiden dan wakil presiden, serta

---

<sup>10</sup> Keputusan KPU Nomor 412/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Partai Politik Peserta pemilihan Umum Tahun 2014 yang memenuhi dan Tidak Memenuhi Ambang Bats Perolehan Suara Sah partai Politik Peserta pemilihan Umum Secara Nasional dalam Pemilihan Umum Anggota Dewan perwakilan Rakyat Tahun 2014.

<sup>11</sup> Keputusan KPU Nomor 412/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Perolehan Kursi partai Politik dan Penetapan Calon Terpilih Anggota DPR dalam Pemilu Tahun 2014.

kemungkinan terkooptasinya pasangan presiden dan wakil presiden terpilih terhadap koalisi Parpol di Parlemen. Dalam hal ini berdasarkan Surat Keputusan KPU Nomor 412/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan wakil Presiden ditetapkan hanya terdapat dua pasangan calon yakni Prabowo Subianto-Hatta Rajasa dan Joko Widodo-Jusuf Kalla.

##### **5. Pemilihan Umum Tahun 2019**

Pemilu tahun 2019 dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam hal ini untuk pengaturan *presidential threshold* sendiri tercantum dalam Pasal 222 yang ketentuannya masih sama dengan Undang-Undang Pemilu sebelumnya yang tercantum dalam Pasal 9 UU Nomor 42 Tahun 2008. Guna memenuhi angka *threshold* tersebut partai-partai politik pun melakukan koalisi yang pada akhirnya melahirkan dua kekuatan besar yaitu koalisi yang mengusung calon presiden dan wakil presiden Prabowo Subianto-Sandiaga Uno dan koalisi yang mengusung Jokowi-Ma'ruf Amin.

Hal ini dikarenakan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang menang dalam Pemilu agar berkesesuaian pula dengan pemenang di legislatif. Maka dari itu dasar legitimasi yang kuat dari dukungan partai-partai pendukung sangat diperlukan.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Achmadudin Rajab, "Batas Pencalonan Presiden dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum", *Jurnal RechtsVinding Online*, Oktober 2017, hal. 2.

Sejarah pengaturan *presidential threshold* tersebut dalam kenyataannya tidak ditentukan dengan jumlah suara yang sama dalam menentukan *presidential threshold*. Jumlah suara *presidential threshold* mulai dari pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung tahun 2004 sampai dengan tahun 2009 dapat dilihat pada Tabel di bawah ini.

**Tabel 2.2 Presidential Threshold tahun 2004-2019**

No.	Tahun	Dasar Hukum	Presidential Threshold		Keterangan
			Suara DPR	Suara Sah Nasional	
1.	2004	UU Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Pasal 5 Ayat (4)	15%	20%	Pemilu dilaksanakan dengan dua tahap
2.	2009	Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Pasal 9	20%	25%	Pemilu dilaksanakan dengan dua tahap
3.	2014	Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Pasal 9	20%	25%	Pemilu dilaksanakan dengan dua tahap
4.	2019	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Pasal 222	20%	25%	Pemilu dilaksanakan serentak

Sumber: Ayon Diniyanto, "Mengukur Dampak Penerapan *Presidential Threshold* di Pemilu Serentak Tahun 2019", *Jurnal Indonesian State Law Review*, Vol. 1 No.1 Oktober 2018, hal. 86-87, diolah oleh peneliti.

Tabel 2.2 di atas telah menjelaskan dasar hukum dan jumlah suara *presidential threshold*. Pemilihan presiden dan wakil presiden tahun 2004 menerapkan *presidential threshold* 15% suara DPR atau 20% suara sah secara nasional yang diperoleh partai politik atau gabungan partai politik dalam Pemilu DPR. Pemilihan presiden dan wakil presiden setelah tahun 2004 sampai dengan tahun 2019 menggunakan jumlah *presidential threshold* yang sama yaitu 20% suara DPR atau 25% suara sah secara nasional yang diperoleh partai politik atau gabungan partai politik dalam Pemilu DPR. Selain itu ada satu dasar hukum yang mengatur dua pemilihan presiden dan wakil presiden. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dijadikan sebagai dasar hukum pemilihan presiden dan wakil presiden tahun 2009 dan 2014. Itulah sejarah pengaturan *presidential threshold* di Indonesia sejak mulai diselenggarakannya pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung sampai dengan tahun 2019.

### **C. Ketentuan *Presidential Threshold* Dalam Undang-Undang Nomor 7**

#### **Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum**

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ini mulai digunakan pada Pemilu tahun 2019, dimana Pemilu legislatif dan Pilpres digelar serentak dengan tetap menggunakan ketentuan *presidential threshold*. Keserentakan Pemilu diatur dalam Pasal 167 ayat (3) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menegaskan “Pemungutan suara

dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional”.<sup>13</sup> Sementara terkait *presidential threshold* diatur dalam Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

Pengaturan terkait dengan *presidential threshold* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum merupakan penjabaran dari Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6A ayat (2). Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6A ayat (2) menyatakan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6A ayat (2) mempunyai perbedaan dengan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6A ayat (2) tidak menentukan berapa jumlah suara sebagai syarat pencalonan presiden dan wakil presiden. Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menentukan secara eksplisit jumlah suara sebagai syarat pencalonan presiden dan wakil presiden (UUD Pasal 6A ayat (2)).<sup>14</sup>

Perbedaan penerapan *presidential threshold* pada pemilihan umum presiden Tahun 2014 dengan 2019 terletak pada waktu pelaksanaan. Pada Pemilu 2014, *presidential threshold* berlaku setelah melihat hasil Pemilu legislatif yang digelar sebelum Pilpres. Sedangkan pada tahun 2019 kemarin,

---

<sup>13</sup> Pasal 167 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

<sup>14</sup> Ayon Diniyanto, Mengukur Dampak Penerapan Presidential Threshold di Pemilu Serentak Tahun 2019, *Jurnal Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang*, hal. 85.

*presidential threshold* sudah digunakan sejak awal bersamaan dengan pemilu legislatif dengan merujuk pada hasil Pemilu tahun 2014.

Terkait dengan keberadaan partai politik baru, tetap diberikan hak mengusung calon presiden dan wakil presiden dengan cara berafiliasi pada partai atau gabungan partai politik pengusung, sehingga pasca pemilihan umum, partai politik baru sudah dapat menentukan posisi partainya dalam parlemen, apakah menjadi oposisi atau pendukung presiden dan wakil presiden terpilih.<sup>15</sup>

Berdasarkan sejarah pembahasan Rancangan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu (RUU Pemilu), *presidential threshold* menjadi salah satu dari lima isu krusial yang dibahas dan diperdebatkan. Terhadap lima paket isu tersebut; dalam perkembangannya kemudian Panitia Khusus (Pansus) melaksanakan rapat pengambilan keputusan tingkat I pada 13 Juli 2017 untuk memutuskan ketentuan *presidential threshold* yang diatur dalam Pasal 222. Akhirnya dalam rapat tersebut, muncul beberapa opsi terkait angka-angka persyaratan pencalonan.

Muhammad Lukman Edi selaku pimpinan Pansus menyatakan bahwa ambang batas yang dibutuhkan untuk pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang juga merupakan amanat konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945. Terkait Pasal 222 RUU

---

<sup>15</sup> Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold...*, hal. 230.

Pemilu yang mengatur *presidential threshold* terdapat beberapa pilihan angka, yaitu:<sup>16</sup>

1. Ambang batas pencalonan presiden 20% atau 25% yakni pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum yang memenuhi persyaratan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional pada pemilihan umum Anggota DPR periode sebelumnya.
2. Ambang batas pencalonan presiden 10% atau 15% yakni pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum yang memenuhi persyaratan kursi paling sedikit 10% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 15% dari suara sah secara nasional pada pemilihan umum Anggota DPR periode sebelumnya.
3. Ambang batas pencalonan presiden 0% yakni pasangan calon presiden dan wakil presiden dapat diusulkan oleh semua partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum.

Adapun terhadap beberapa pilihan angka *presidential threshold* di atas, pemerintah bersikeras agar ambang batas pencalonan presiden tidak diubah, yakni tetap sebesar 20 persen kursi atau 25 persen suara. Hal ini disampaikan

---

<sup>16</sup> Laporan Panitia Khusus Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum dalam Rapat Paripurna DPR RI Kamis, 20 Juli 2017, dalam Risalah Sidang Pembahasan RUU Pemilu, hal. 966-967.

oleh Menteri Dalam Negeri mewakili Pemerintah dengan alasan demi memperkuat sistem presidensial.

Sikap Pemerintah yang diwakili oleh Menteri Dalam Negeri tersebut kemudian dalam perkembangannya didukung oleh enam partai pendukung pemerintah yang telah memiliki kesamaan pandangan dengan pemerintah terutama mengenai ambang batas pencalonan presiden. Enam partai koalisi pendukung pemerintah terkait ketentuan *presidential threshold*, yakni Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan (PDI-P), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Nasional Demokrat (Nasdem), dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura).

Adapun Partai Amanat Nasional (PAN) yang saat pembahasan RUU Pemilu posisinya sebagai partai pendukung pemerintah justru memiliki sikap berbeda dengan pemerintah, dengan memilih opsi angka *presidential threshold* 0%. Sementara dari barisan partai oposisi, Partai Gerindra, partai Demokrat, dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) memiliki sikap senada dengan Fraksi PAN yang cenderung meniadakan angka *presidential threshold*.

Adapun dalam argumen PKS menyampaikan bahwa ambang batas presiden terkait dengan pelaksanaan Pemilu serentak pada tahun 2019 perlu ditiadakan. Pertimbangannya ambang batas presiden dalam pelaksanaan Pemilu 2019 itu adalah Pemilu serentak dimana Mahkamah Konstitusi telah memutuskan mengenai Pemilu serentak tersebut dan oleh karena itu ketika kita melaksanakan Pemilu serentak kami berpendapat landasan yang bisa



dijadikan untuk angka *threshold* itu adalah tidak bisa menggunakan angka Pemilu sebelumnya. Selanjutnya penghapusan ambang batas presiden lebih sejalan dengan Pasal 6A Undang-undang dasar 1945. Penghapusan ambang batas presiden juga sejalan dengan hasil kajian Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi yang menyimpulkan bahwa *presidential threshold* sebaiknya ditiadakan.<sup>17</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa ada dua sikap berkaitan dengan penerapan *presidential threshold*. Sikap yang pertama ialah yang menginginkan adanya ketentuan *presidential threshold* sebesar 20-25%, sementara sikap yang kedua ialah menginginkan bahwa angka *presidential threshold* sebesar 0%. Pada akhirnya, pada tanggal 21 Juli 2017, DPR melalui rapat paripurna mengesahkan Rancangan Undang-Undang Pemilu yang menetapkan bahwa ambang batas pemilihan presiden sebesar 20% dari kursi DPR atau 25% suara sah nasional dari hasil Pemilu sebelumnya (seperti yang tertuang dalam Pasal 222 UU Pemilu saat ini).

Terkait ketentuan *presidential threshold* pada Pasal 222 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu ini menimbulkan banyak permintaan pengujian konstitusionalitas ketentuan *presidential threshold* yang mana telah berkali-kali digulirkan ke Mahkamah Konstitusi, yang pada akhirnya melahirkan beberapa putusan yang akan dirangkum dalam pembahasan sebagai berikut:<sup>18</sup>

### **1. Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008**

---

<sup>17</sup> Risalah Sidang Pembahasan RUU Pemilu, hal. 994.

<sup>18</sup> Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold...*, hal. 192-203.

Dalam Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, inti permohonannya yaitu pengujian konstitusionalitas Pasal 3 ayat (5) dan Pasal 9 UU 42/2008 yang diputus pada tanggal 18 Februari 2009. Pasal 3 ayat (5) berbunyi, “Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD”. Sedangkan Pasal 9 berbunyi:

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

Pada intinya, menurut Pemohon (beberapa Parpol), ketentuan Pasal 9 UU 42/2008 telah merugikan hak konstitusional Pemohon karena dengan pemberlakuan Pasal 9 UU 42/2008 Pemohon harus memenuhi persyaratan tambahan lain sebagaimana diuraikan di atas yang mana dianggap bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai ketentuan yang lebih tinggi dalam hierarki perundang-undangan Republik Indonesia.

Sementara untuk Pasal 3 ayat (5) Pemohon juga mendalilkan bahwa pelaksanaan pemilihan umum presiden dan wakil presiden yang tidak serentak dengan Pemilu legislatif, bertentangan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (2) *juncto* Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945.

Dalam Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 MK mempertimbangkan bahwa terhadap Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008

merupakan cara atau persoalan prosedural. Apa yang disebut dengan hukum tidak selalu sama dan sebangun dengan pengertian menurut logika hukum apalagi logika umum. Dengan demikian maka kedudukan Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008 adalah konstitusional.

Untuk pertimbangan Pasal 9 MK menyatakan bahwa Pasal 9 merupakan satu norma konkret yang merupakan penjabaran Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Adanya kebijakan *presidential threshold* merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang terbuka bagi pembuat UU yang didelegasikan oleh Pasal 6A ayat (5).<sup>19</sup>

Berdasarkan uraian di atas, MK memutuskan bahwa Pasal 3 ayat (5) dan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tetap memiliki kekuatan hukum mengikat.

## **2. Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013**

Dalam Putusan MK Nomor 14/PUU/XI/2013, pemohon, yakni Effendi Gazali, memohon kepada MK untuk melakukan pengujian Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU 42 UU 42/2008 terhadap Pasal 4 ayat (1), Pasal 6A ayat (2), Pasal 22E ayat (1) dan (2), Pasal 27 ayat (1) Pasal 28D ayat (1), Pasal 28H ayat (1), dan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Ade Fadillah Fitra, Analisis Yuridis..., hal. 3.

<sup>20</sup> Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold...*, hal. 196.

Pada tahun 2014, sebelum pemilihan umum diselenggarakan pada bulan April, MK memutuskan untuk mengabulkan sebagian dari permohonan pemohon untuk membatalkan Pasal 3 ayat (5) tentang pelaksanaan Pemilu presiden pasaca Pemilu legislatif, Pasal 12 ayat (1) dan (2) tentang kebolehan partai politik mengumumkan siapa pasangan calon presidennya pada kampanye Pemilu legislatif, Pasal 14 ayat (2) tentang masa pendaftaran calon presiden pasca penetapan hasil Pemilu legislatif dan Pasal 112 UU 42/2008 tentang pelaksanaan Pemilu presiden dan wakil presiden pasca penetapan hasil Pemilu legislatif. Adapun Pasal 9 UU 42/2008 menurut MK merupakan kebijakan hukum yang tetap memiliki kekuatan mengikat.

Terhadap ketentuan Pasal 9 UU 42/2008 MK 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. Artinya, Pasal 9 tersebut yang mengatur mengenai *presidential threshold* tidak dikabulkan oleh MK.

Putusan MK di atas kemudian menimbulkan dua implikasi utama, pertama terkait Pemilu yang ke depan (mulai tahun 2019) harus digelar secara serentak, dan yang kedua aturan terkait *presidential threshold* tetap digunakan dalam Pilpres.

### 3. Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017

Rhoma Irama dan Ramdansyah mengajukan gugatan terhadap keberlakuan Pasal 173 ayat (1), Pasal 173 ayat (3) dan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mana dalam Pasal 222 mengatur tentang ketentuan *presidential threshold* yang memiliki potensi merugikan hak konstitusionalnya untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya untuk ikut serta memajukan dan membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya, sebagaimana menurut Pemohon diatur di dalam Pasal 6A ayat (2), pasal 22E, Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28 ayat (1) dan (3), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.<sup>21</sup>

Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 MK berpendapat sebagai berikut. Pertama, terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu adalah manipulasi dan tarik-menarik kepentingan politik partai-partai pendukung pemerintah, partai-partai oposisi, dan pemerintah dengan merujuk pada adanya sejumlah fraksi di DPR yang *walk out* pada saat disahkannya pengambilan putusan terkait UU Pemilu, MK berpendapat bahwa pembentukan suatu UU adalah keputusan politik dari suatu proses

---

<sup>21</sup> Dewa Putu Wahyu Jati Pradnyana, dkk, "Analisa Hukum Ambang Batas Pencalonan Presiden (*Presidential Threshold*) dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum", *Jurnal Program Kekhususan Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Udayana*, hal. 4.

politik lembaga negara yang oleh Konstitusi diberi kewenangan membentuk UU, dalam hal ini DPR bersama Presiden.<sup>22</sup>

Oleh sebab itu, MK tidak berwenang menilai praktik dan dinamika politik yang terjadi selama berlangsungnya proses pembentukan suatu UU selama tata cara pembentukan UU dimaksud tidak bertentangan dengan tata cara atau prosedur yang ditentukan dalam UUD 1945, khususnya sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945. Fakta tentang adanya sejumlah fraksi yang *walk out* dimaksud tidaklah menyebabkan substansi atau materi muatan suatu UU menjadi inkonstitusional melainkan hanya menunjukkan tingkat penerimaan materi muatan undang-undang yang bersangkutan dalam pengertian bahwa persetujuan terhadap materi muatan UU tersebut tidak diperoleh secara aklamasi.<sup>23</sup>

Kedua, terhadap dalil Pemohon bahwa ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu telah digunakan dalam Pemilu 2014 sehingga tidak relevan dan kedaluwarsa ketika diterapkan dalam Pemilu serentak 2019, MK berpendapat bahwa UU yang mengatur tentang Pemilu 2014 bukanlah UU Nomor Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum melainkan UU No. 8 Tahun 2012 yang tidak atau belum memberlakukan ketentuan tentang *presidential threshold* dalam proses pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Lagi pula, bagaimana

---

<sup>22</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 tentang Pengujian UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bertanggal 11 Januari 2018, hal. 129.

<sup>23</sup> *Ibid.*, hal. 130.

mungkin undang-undang yang lahir belakangan dikatakan kedaluwarsa terhadap suatu keadaan atau peristiwa yang terjadi sebelumnya yang tunduk pada undang-undang yang berbeda.<sup>24</sup>

Ketiga, terhadap dalil Pemohon yang menyatakan ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu bertentangan dengan logika keserentakan Pemilu 2019, yaitu bahwa Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dilaksanakan serentak bersamaan dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, sebagaimana dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, Mahkamah berpendapat sebagai berikut: Mahkamah Konstitusi dalam putusan sebelumnya, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUUVI/2008, bertanggal 18 Februari 2009, dalam pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum (UU 42/2008), telah menegaskan bahwa penentuan ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah kebijakan hukum pembentuk undang-undang.

Keempat, MK kembali mempertegas Putusan sebelumnya yaitu Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 dengan penjelasan:<sup>25</sup>

a. pertimbangan hukum mengenai ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden (yang saat itu diatur dalam Pasal 9 UU 42/2008) sebagai kebijakan pembentuk undang-

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, hal. 131.

<sup>25</sup> *Ibid.*, hal. 132.

undang (*legal policy*) sama sekali tidak dikaitkan dengan keberadaan norma Undang-Undang yang mengatur tentang dipisahkannya penyelenggaraan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD (sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008), yang juga dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya pada saat itu.

- b. argumentasi teoretik konstitusionalitas persyaratan mengenai ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden bukanlah diturunkan dari logika disatukan atau dipisahkannya Pemilu untuk memilih Presiden/Wakil Presiden dengan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD melainkan dari argumentasi teoretik untuk memperkuat sistem Presidensial dalam pengertian mewujudkan sistem dan praktik pemerintahan yang makin mendekati ciri/syarat ideal sistem pemerintahan Presidensial sehingga tercegahnya praktik yang justru menunjukkan ciri-ciri sistem Parlementer.
- c. sementara itu, argumentasi sosio-politik konstitusionalitas persyaratan mengenai ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah memperkuat lembaga Kepresidenan sebagai lembaga yang mencerminkan legitimasi sosio-politik representasi masyarakat Indonesia yang berbhinneka.



d. terhadap dalil Pemohon bahwa ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu merusak sistem Presidensial dan mengeliminasi fungsi evaluasi penyelenggaraan Pemilu, pertimbangan Mahkamah sebagaimana diuraikan pada angka 1 sampai dengan angka 5 di atas telah menegaskan bahwa ketentuan yang termuat dalam Pasal 222 UU Pemilu justru bersesuaian dengan gagasan penguatan sistem Presidensial yang menjadi desain konstitusional UUD 1945. Sementara itu, jika yang dimaksud dengan “mengeliminasi evaluasi penyelenggaraan Pemilu” adalah anggapan Pemohon tentang adanya ketidakpuasan rakyat terhadap kinerja DPR dan Presiden-Wakil Presiden yang terpilih dalam Pemilu 2014 dengan asumsi bahwa rakyat akan dihadapkan pada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang sama yang akan berkompetisi dalam Pemilu 2019 sebagaimana ditegaskan Pemohon dalam Permohonannya, anggapan demikian terlalu prematur sebab belum tentu pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan berkompetisi dalam Pemilu 2019 adalah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang sama dengan mereka yang berkontestasi dalam Pemilu 2014. Anggapan demikian baru akan terbukti secara *post factum*. Lagi pula, walaupun anggapan demikian benar, hal itu tidaklah serta merta menjadikan norma yang terkandung dalam Pasal 222 UU Pemilu menjadi tidak konstitusional.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, hal. 133.

e. terhadap dalil Pemohon bahwa ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu bersifat diskriminatif karena memangkas hak Pemohon sebagai partai politik peserta Pemilu untuk mengusulkan ketuanya (*in casu* Rhoma Irama) sebagai calon Presiden, Mahkamah berpendapat bahwa dalil diskriminasi tidak tepat digunakan dalam hubungan ini karena tidak setiap perbedaan perlakuan serta merta berarti diskriminasi. Diskriminasi baru dikatakan ada atau terjadi manakala terhadap hal yang sama diperlakukan secara berbeda dan pembedaan itu semata-mata didasari oleh pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan, pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan, baik individual maupun kolektif, dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam kasus tersebut, perbedaan perlakuan yang dialami Pemohon bukanlah didasarkan pada alasan-alasan yang terkandung dalam pengertian diskriminasi sebagaimana diuraikan di atas melainkan karena Pemohon adalah partai politik baru yang baru akan berkontestasi dalam Pemilu 2019 sedangkan norma yang terkandung dalam Pasal 222 UU Pemilu adalah diberlakukan terhadap partai-partai politik yang telah pernah mengikuti

Pemilu dan telah memperoleh dukungan suara tertentu. Bahkan, andai-apa pun terhadap partai-partai politik yang telah pernah mengikuti Pemilu itu diberlakukan ketentuan yang berbeda, hal itu juga tidak serta merta dapat dikatakan sebagai diskriminasi sepanjang pembedaan itu tidak didasari semata-mata oleh alasan-alasan sebagaimana termaktub dalam pengertian diskriminasi di atas.<sup>27</sup>

Berdasarkan permohonan di atas, MK memandang bahwa Permohonan Pemohon sepanjang berkenaan dengan Pasal 222 UU Pemilu adalah tidak beralasan menurut hukum dan menyatakan bahwa Pasal 173 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Akan tetapi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 ini juga diiringi dengan adanya *dissenting opinion* dua hakim MK mengenai ketentuan *presidential threshold*. Hakim konstitusi, Saldi Isra dan Suhartoyo sempat mengajukan *dissenting opinion* atau perbedaan pendapat mengenai putusan Mahkamah Konstitusi soal ambang batas pencalonan presiden atau *presidential threshold*.

Di akhir pembacaan putusan, Hakim Saldi Isra dan Suhartoyo menyatakan *dissenting opinion*. Keduanya berpendapat aturan *presidential threshold* bertentangan dengan UUD 1945. *Presidential threshold* dinilai tidak relevan dengan desain pemilu 2019 di mana

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, hal. 135.

pemilihan legislatif dan pemilihan presiden digelar serentak. Hakim Suhartoyo mengatakan “Rezim ambang batas dalam pencalonan presiden dan wapres menggunakan hasil pemilu legislatif kehilangan relevansinya, dan mempertahankannya berarti bertahan memelihara sesuatu yang inkonstitusional”. Selain itu, aturan tersebut memberikan diskriminasi terhadap parpol baru dengan parpol lama. Parpol baru tidak memiliki hak untuk mengajukan calon. "Padahal pemenuhan hak konstitusional parpol peserta pemilu untuk mengusulkan capres dan cawapres yang diatur eksplisit dalam pasal 6A ayat 2 UUD 1945," ucap Suhartoyo.

Saldi Isra juga turut mengatakan, selama ini memang ada pendapat bahwa *presidential threshold* bisa menciptakan dukungan yang kuat bagi Presiden di parlemen. Namun menurut Saldi, dukungan yang besar terhadap Presiden di parlemen bisa juga mengarah pada praktik otoriter seperti di era orde baru. "Jika partai politik mayoritas di legislatif sama dengan partai politik presiden atau mayoritas partai politik legislatif mendukung presiden, praktik sistem presidensial mudah terperangkap menjadi pemerintahan otoriter," kata Saldi Isra.<sup>28</sup>

Dengan adanya putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017, MK bersikukuh bahwa meski Pemilu digelar secara serentak, namun keberlakuan *presidential threshold* masih relevan untuk digunakan.

---

<sup>28</sup> Ihsanuddin, “Hakim Saldi Isra dan Suhartoyo Beda Pendapat, Dukung “*Presidential Threshold*” Dihapus” dalam <https://www.google.com/amp/s/amp.kompas.com/nasional/read/2018/01/11/14001781/hakim-saldi-isra-dan-suhartoyo-beda-pendapat-dukung-presidential-threshold>, diakses 17 Januari 2020.

#### 4. Putusan MK Nomor 49/PUU-XVI/2018

Setelah ditunggu banyak pihak dan nyaris lepas dari perhatian publik, akhirnya MK menolak seluruh gugatan terhadap Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengatur *presidential threshold* yang diajukan oleh Busyro Muqoddas dkk. MK dalam Putusan Nomor 49/PUU-XVI/2018 menyatakan bahwa adanya Pasal 222 UU Pemilu adalah konstitusional dan merupakan *legal policy* dari pembentuk Undang-Undang.

Gugatan di atas ditolak oleh Mahkamah Konstitusi dengan pertimbangan:<sup>29</sup>

- a. Bahwa pendirian Mahkamah mengenai konstitusionalitas Pasal 222 UU Pemilu sebagaimana dituangkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 tersebut diulangi dan ditegaskan kembali dalam Nomor 59/PUU-XV/2017, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XV/2017, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 71/PUU-XV/2017, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 72/PUU-XV/2017 yang memohonkan substansi yang sama sehingga permohonan pemohon mengenai konstitusionalitas Pasal 222 UU Pemilu dalam putusan-putusan Mahkamah yang disebut terakhir dinyatakan tidak dapat diterima.
- b. Menimbang bahwa setelah membaca semua putusan Mahkamah yang berkenaan langsung dengan ketentuan ambang batas pengajuan

---

<sup>29</sup> Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold...*, hal. 222-223.

pasangan calon presiden dan wakil presiden pada pokoknya Mahkamah menyatakan adalah konstitusional dan dianggap sebagai bagian dari *legal policy* pembentuk undang-undang. Dengan kata lain, Mahkamah berpendirian bahwa mendasarkan syarat perolehan suara (kursi) partai politik di DPR dengan persentase tertentu untuk dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah konstitusional.

**Tabel 2.3 Putusan MK tentang Ketentuan *Presidential Threshold***

No.	Putusan MK	Pasal	Angka <i>Presidential Threshold</i>	Hasil Putusan	Keterangan
1.	Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008	Pasal 9 UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden	20 - 25%	Konstitusional	MK menyatakan bahwa Pasal 9 merupakan satu norma konkret yang merupakan penjabaran Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Adanya kebijakan <i>presidential threshold</i> merupakan kebijakan hukum ( <i>legal policy</i> ) yang terbuka bagi pembuat UU yang didelegasikan oleh Pasal 6A ayat (5).
2.	Putusan MK Nomor 14/PUU/XI/2013	Pasal 9 UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil	20 - 25%	Konstitusional	Terhadap ketentuan Pasal 9 UU 42/2008 MK memutuskan bahwa penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dalam pemilihan umum harus digelar secara serentak (mulai tahun 2019)

		Presiden			sementara terkait <i>presidential threshold</i> tetap digunakan dalam Pilpres.
3.	Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017	Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	20 - 25%	Konstitusional	Di akhir pembacaan putusan, Hakim Saldi Isra dan Suhartoyo menyatakan <i>disssenting opinion</i> . Keduanya berpendapat aturan <i>presidential threshold</i> bertentangan dengan UUD 1945 karena <i>presidential threshold</i> dinilai tidak lagi relevan dengan desain pemilu 2019 di mana pemilihan legislatif dan pemilihan presiden digelar serentak.
4.	Putusan MK Nomor 49/PUU/XVI/2018	Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	20 - 25%	Konstitusional	Setelah membaca semua putusan Mahkamah yang berkenaan langsung dengan <i>presidential threshold</i> Mahkamah menyatakan bahwa ketentuan <i>presidential threshold</i> adalah konstitusional dan dianggap sebagai bagian dari <i>legal policy</i> pembentuk undang-undang.

Sumber: Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold: Sejarah, Konsep dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2019), hal. 192-227, diolah oleh peneliti.

Tabel 2.3 di atas telah memberi gambaran bahwa sedari awal terdapat dua kubu antara pro dan kontra tentang *presidential threshold* yang pada akhirnya mengakibatkan berkali-kali permintaan uji konstusionalitas ketentuan *presidential threshold* tersebut. Permintaan uji konstusionalitas pertama pada Pasal 9 UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dimana angka *presidential threshold* sebesar 20-25% yang mana menurut Pemohon dianggap terlalu besar dan sangat membatasi ruang gerak Parpol untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden. Adapun gugatan tersebut menghasilkan Putusan MK Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 yang mana MK menyatakan bahwa Pasal 9 UU Nomor 42 Tahun 2008 tersebut konstusional dengan pertimbangan Mahkamah bahwa Pasal 9 merupakan satu norma konkret yang merupakan penjabaran Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Adanya kebijakan *presidential threshold* merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang terbuka bagi pembuat UU yang didelegasikan oleh Pasal 6A ayat (5). Masih dengan Pasal yang sama UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden kembali digugat ke MK karena dinilai tidak konstusional hasil dari gugatan tersebut adalah Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 dimana dalam putusan ini menimbulkan dua implikasi utama, pertama terkait Pemilu yang ke depan (mulai tahun 2019) harus digelar secara serentak, dan yang kedua aturan terkait *presidential threshold* tetap digunakan dalam Pilpres.

Tahun 2017 terbitlah undang-undang baru tentang Pemilu yaitu UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mana tak luput juga



dari adanya ketentuan mengenai *presidential threshold* yang tercantum dalam Pasal 222 undang-undang tersebut. Adanya ketentuan tersebut kembali menjadi problematika ketika undang-undang inilah yang akan digunakan dalam Pemilu kedepan dimana pemilihan umum akan dilaksanakan secara serentak. Tidak dapat dihindari akhirnya ketentuan mengenai *presidential threshold* tersebut kembali digugat ke MK dengan dalil Pemohon bahwa ketentuan tersebut dinilai tidak relevan dengan adanya sistem pemilu serentak. Dari gugatan tersebut menghasilkan Putusan MK Nomor 53/PUU-XV/2017 yang mana MK tetap memutuskan bahwa ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum adalah konstitusional. Akan tetapi ada yang berbeda dalam putusan kali ini dimana ada dua hakim MK yang menyatakan *dissenting opinion* yakni Suhartoyo dan Saldi Isra. Suhartoyo berpendapat bahwa aturan tersebut memberikan diskriminasi terhadap parpol baru dengan parpol lama dimana Parpol baru tidak memiliki hak untuk mengajukan calon. Sementara Saldi Isra menyatakan bahwa selama ini memang ada pendapat bahwa *presidential threshold* bisa menciptakan dukungan yang kuat bagi Presiden di parlemen. Namun menurut Saldi, dukungan yang besar terhadap Presiden di parlemen bisa juga mengarah pada praktik otoriter seperti di era orde baru. Pada intinya keduanya berpendapat bahwa aturan *presidential threshold* bertentangan dengan UUD 1945 karena *presidential threshold* dinilai tidak lagi relevan dengan desain pemilu 2019 di mana pemilihan legislatif dan pemilihan presiden digelar serentak. Belum puas dengan adanya putusan ini akhirnya

pada tahun 2018 aturan mengenai *presidential threshold* ini kembali digulirkan ke MK yang pada akhirnya menghasilkan Putusan MK Nomor 49/PUU/XVI/2018 yang mana setelah membaca semua putusan Mahkamah yang berkenaan langsung dengan *presidential threshold* Mahkamah menyatakan bahwa ketentuan *presidential threshold* adalah konstitusional dan dianggap sebagai bagian dari *legal policy* pembentuk undang-undang.

Moh. Mahfud MD menyebutkan bahwa hukum dihasilkan dari pergulatan politik, dan oleh karenanya hukum merupakan produk politik. Adapun politik hukum adalah *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun penggantian hukum yang lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.<sup>30</sup>

Dalam praktiknya di Indonesia selama ini, Politik hukum ketentuan *presidential threshold* (PT) dimaknai sebagai perolehan suara Pemilu legislatif atau perolehan kursi dengan jumlah minimal tertentu di parlemen sebagai syarat untuk mengajukan calon presiden dan/atau calon wakil presiden atau ambang batas pencalonan presiden dan waakil presiden (syarat pencalonan). Hal ini sudah dianut sejak Pilpres tahun 2004.

Dapat digarisbawahi bahwa politik hukum di Indonesia terkait PT selama ini memang dimaksudkan sebagai persyaratan ambang batas pencalonan presiden yang didasarkan pada perolehan suara atau kursi Parpol di DPR. Tentu saja ini merupakan praktik anomali dalam skema presidensial.

---

<sup>30</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), hal. 1.

Berangkat dari hal tersebut, maka politik hukum PT dalam Pemilu serentak perlu direkonstruksi.<sup>31</sup> Ada beberapa alasan antara lain:

*Pertama*, melihat berbagai praktik diberbagai negara yang menganut sistem presidensial justru apa yang dimaksud PT bukanlah syarat pencalonan, namun syarat keterpilihan. Praktik yang lazim di negara-negara penganut sistem presidensial PT adalah perlakuan ambang batas minimum bagi keterpilihan presiden. Dengan kata lain, konteks pemberlakuan *presidential threshold* walaupun istilah ini hendak digunakan bukanlah untuk membatasi pencalonan presiden, melainkan dalam rangka menentukan persentase suara minimum untuk keterpilihan seorang calon presiden.<sup>32</sup> Hal ini senada dengan pendapat J. Mark Payne, dkk dalam bukunya yang berjudul, *Democracies in Development: Politics and reform in Latin Amerika*, Pipit R. Kartawidjaja memaknai *presidential threshold* sebagai syarat seorang calon presiden untuk terpilih menjadi presiden. Misalnya di Brazil 50 persen plus satu, di Ekuador 50 persen plus satu atau 45 persen asal beda 10% dari saingan terkuat; di Argentina 45 persen atau 40 persen asal beda 10% dari saingan terkuat dan sebagainya.<sup>33</sup>

*Kedua*, persyaratan ambang batas pencalonan presiden yang didasarkan pada perolehan suara atau kursi Parpol di DPR pada dasarnya merupakan praktik anomali dalam skema presidensial. Secara teoritis basis legitimasi seorang presiden dalam skema sistem presidensial tidak ditentukan oleh

---

<sup>31</sup> Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold...*, hal. 241.

<sup>32</sup> Syamsudin Haris, "Salah Kaprah *Presidential Threshold*" dalam <http://lipi.go.id/berita/single/SALAH-KAPRAH-PRESIDENTIAL-THRESHOLD/7896>, diakses 13 Maret 2020.

<sup>33</sup> Pipit R. Kartawidjaja, *Memperkuat Sistem Presidensialisme Indonesia*, (Jakarta: Sindikasi Pemilu dan Demokrasi, 2016), hal. 5.

formasi politik parlemen hasil pemilu legislatif. Lembaga presiden dan parlemen dalam sistem presidensial adalah dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi berbeda. Alan R. Ball dan B Guy Peters tentang karakteristik sistem presidensial dalam bukunya yang berjudul *modern politics and government*, menyimpulkan bahwa karakter yang dikemukakan tidak sebatas memperhadapkan presiden dengan lembaga legislatif, tetapi juga menegaskan bahwa eksekutif terpisah dari lembaga legislatif. Ketegasan itu menggambarkan bahwa lembaga kepresidenan dan lembaga legislatif merupakan lembaga negara yang paralel (*the presidency and the legislature as two parallel structures*). Karena posisi yang paralel seperti itu, untuk menjadi presiden tidak tergantung dari dukungan politik untuk menjadi presiden tidak tergantung dari dukungan politik lembaga legislatif.<sup>34</sup> Hal itu berbeda dengan sistem parlementer yang tidak memungkinkan membentuk pemerintah jika tidak ada dukungan mayoritas di parlemen.

*Ketiga*, selama ini dalam Pemilu Legislatif berlaku apa yang disebut dengan *parliamentary threshold*, yaitu syarat perolehan suara minimal partai politik dalam pemilu untuk mendapatkan kursi di DPR. Jika menggunakan analogi ini, maka seharusnya apa yang dimaksud PT ialah syarat perolehan suara minimal Capres dan Cawapres untuk menentukan keterpilihan.<sup>35</sup>

*Keempat*, bahwa mulai tahun 2019, Indonesia akan menggelar Pemilu serentak. Dengan demikian, ketentuan PT semestinya tidak diperlukan lagi

---

<sup>34</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi...*, hal. 38-39.

<sup>35</sup> Allan Fatchan Gani Wardhana, "Menggugat *Presidential Threshold*" dalam <https://news.detik.com/kolom/d-4081785/menggugat-presidential-threshold>, diakses 13 Maret 2020.

karena tujuan dari diterapkannya PT yaitu untuk menghadirkan sistem kepartaian yang sederhana dan dalam rangka menggalang dukungan mayoritas dari parlemen terhadap presiden dan wakil presiden terpilih, akan secara otomatis terlaksana dari hasil Pemilu serentak.

Keserentakan Pemilu, dalam pengalaman Amerika Latin menunjukkan bahwa presiden terpilih tidak saja dapat memperoleh legitimasi kuat dari para pemilih, namun juga dukungan yang signifikan di tingkat parlemen. Kombinasi legitimasi pemilih dan parlemen ini pada akhirnya mendorong efektivitas pemerintahan presidensialisme, sekaligus berkontribusi secara positif dalam penyederhanaan dan pelebagaan sistem kepartaian.<sup>36</sup>

Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef juga mengemukakan hal yang sama bahwa pelaksanaan Pemilu serentak *in line* dengan upaya penguatan sistem presidensial multipartai di Indonesia. Selain menimbulkan *coattail effect* yang bisa melahirkan hasil Pemilu yang kongruen, di mana presiden terpilih besar kemungkinan akan mendapat dukungan yang memadai di parlemen, Pemilu serentak juga akan menstimulasi terbentuknya suatu koalisi yang kuat. Hal itu disebabkan koalisi dibangun sejak awal sebelum pelaksanaan Pemilu, sehingga akan tercipta koalisi yang lebih solid.<sup>37</sup>

Adanya Pemilu serentak sebenarnya sudah merupakan langkah dan upaya untuk mendukung penguatan sistem pemerintahan presidensial. Harapannya, dengan Pemilu serentak akan diikuti oleh terjadinya *coattail*

---

<sup>36</sup> August Mellaz, "Efektifitas Pemerintahan dan Pelebagaan Sistem Kepartaian Melalui Pelaksanaan Keserentakan Pemilu Nasional" dalam [www.spd-indonesia.com/wp-content/uploads/2016/05/Keserentakan-Pemilu-dan-Penyederhanaan-Sistem-kepartaian.pdf](http://www.spd-indonesia.com/wp-content/uploads/2016/05/Keserentakan-Pemilu-dan-Penyederhanaan-Sistem-kepartaian.pdf), diakses 13 Maret 2020.

<sup>37</sup> Ni'matul Huda dan M. Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Kencana, 2017), hal. 264.

*effect* dan solidnya barisan koalisi sehingga Parpol atau gabungan Parpol dapat memenangkan pemilihan presiden dan wakil presiden dan sekaligus memenangkan suara di parlemen sehingga dukungan parlemen lebih maksimal. Dukungan yang solid akibat Pemilu serentak merupakan nilai plus dalam membangun pemerintahan presidensial yang stabil dan efektif. Menurut Didik Supriyanto, Pemilu serentak parlemen nasional dan presiden memberi dua efek sekaligus: *Pertama*, koalisi dini, karena partai-partai politik dipaksa untuk berkoalisi lebih awal agar solid demi memenangkan kompetisi; *kedua*, adanya *coattail effect* di mana keterpilihan presiden akan mempengaruhi keterpilihan parlemen nasional.<sup>38</sup>

Berdasarkan empat urgensi di atas, maka sangat penting untuk merekonstruksi politik hukum makna *presidential threshold*. Apa yang dimaksud PT harus diluruskan dengan mengubah arah politik hukum PT itu sendiri. Meminjam istilah Padmo Wahjono yang menyatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi hukum yang akan dibentuk.<sup>39</sup>

*Presidential threshold* yang dimaknai sebagai perolehan suara Pemilu legislatif atau perolehan kursi dengan jumlah minimal tertentu di parlemen sebagai syarat untuk mengajukan calon presiden dan/atau wakil presiden sebagaimana tertera perlu diluruskan. J, Mark Payne telah mengatakan bahwa sesungguhnya PT dalam sistem presidensial maknanya adalah syarat keterpilihan. Oleh karena itu, berdasarkan pengertian PT tersebut, semestinya

---

<sup>38</sup> Indra Pahlevi, *Pemilu Serentak dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Azza Grafika, 2015), hal. 9.

<sup>39</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum...*, hal. 1.

yang dimaksud dengan *presidential threshold* untuk konteks Indonesia adalah ketentuan Pasal 6A ayat (3 dan 4) UUD NRI 1945 yang mengatur bahwa 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. Dalam hal setiap pasangan calon presiden dan wakil presiden tidak ada yang mencapai syarat itu, maka berlaku “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”.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Threshold...*, hal. 253.