

BAB IV

PEMBAHASAN

A. Putusan MK No. 71/PUU-XU/2017 Tentang *Presidential Threshold*

Dalam Pemilu Indonesia

1. Bahwa harus senantiasa diingat, salah satu substansi penting perubahan UUD 1945 adalah penguatan sistem pemerintahan Presidensial. Substansi ini bahkan merupakan salah satu dari lima kesepakatan politik penting yang diterima secara aklamasi oleh seluruh fraksi yang ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada tahun 1999 sebelum melakukan perubahan terhadap UUD 1945. Lahirnya kesepakatan ini didahului oleh perdebatan karena adanya keragu-raguan dan perbedaan pendapat perihal sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 (sebelum dilakukan perubahan), apakah sistem Presidensial atautkah Parlementer sebab ciri-ciri dari kedua sistem tersebut terdapat dalam UUD 1945 (sebelum dilakukan perubahan) dan dalam praktiknya secara empirik.

Ciri sistem Presidensial tampak, di antaranya, bahwa Presiden dan Wakil Presiden memerintah dalam suatu periode tertentu (*fixed executive term of office*), jika Presiden berhalangan ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan Presiden dan menteri-

menteri tidak bertanggung jawab kepada DPR. Sementara itu, Ciri sistem Parlemitter ditunjukkan, antara lain, bahwa Presiden dan Wakil Presiden tidak dipilih langsung oleh rakyat melainkan oleh MPR (yang saat itu secara fungsional maupun keanggotaannya adalah parlemen dalam arti luas), Presiden bertanggung jawab kepada MPR, Presiden setiap saat dapat diberhentikan oleh MPR karena alasan politik yaitu jika MPR berpendapat bahwa Presiden sungguh-sungguh telah melanggar garis-garis besar dari pada haluan negara, Presiden menjalankan pemerintahan bukan didasarkan atas program-program yang disusunnya sendiri berdasarkan visinya dalam mengimplementasikan amanat Konstitusi (UUD 1945) melainkan hanya melaksanakan apa yang dimandatkan oleh MPR yaitu berupa garis-garis besar dari pada haluan negara.

Oleh karena itu, melalui perubahan UUD 1945, ciri-ciri sistem Presidensial itu ditegaskan dan, sebaliknya, ciri-ciri sistem Parlemitter dihilangkan. Saat ini, sistem pemerintahan Presidensial menurut UUD 1945 dapat diidentifikasi secara tegas berdasarkan ciri-ciri, antara lain, Presiden (dan Wakil Presiden) dipilih langsung oleh rakyat; Presiden (dan Wakil Presiden) memegang jabatannya dalam suatu periode yang ditentukan; Presiden adalah kepala negara sekaligus kepala pemerintahan; Presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR (maupun DPR); Presiden tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan dalam masa jabatannya karena alasan politik

melainkan hanya jika terbukti melakukan pelanggaran hukum atau jika terbukti memenuhi keadaan sebagaimana disebutkan dalam UUD 1945 setelah melalui putusan pengadilan terlebih dahulu (in casu Mahkamah Konstitusi).

2. Bahwa, penguatan sistem pemerintahan Presidensial yang dilakukan melalui perubahan UUD 1945 sebagaimana diuraikan pada angka 1 di atas telah cukup memenuhi syarat untuk membedakannya dari sistem Parlementer kendatipun tidak semua ciri yang secara teoretik terdapat dalam sistem Presidensial secara eksplisit tersurat dalam UUD 1945. Sebagaimana telah menjadi pemahaman umum di kalangan ahli ilmu politik maupun hukum tata negara, secara teoretik, sistem pemerintahan Presidensial memuat ciri-ciri umum, meskipun tidak dalam setiap sistem pemerintahan Presidensial dengan sendirinya menunjukkan seluruh ciri-ciri dimaksud.

Pertama, lembaga perwakilan (assembly) adalah lembaga yang terpisah dari lembaga kepresidenan.

Kedua, presiden dipilih oleh rakyat untuk suatu masa jabatan tertentu. Jadi, baik presiden maupun lembaga perwakilan sama-sama memperoleh legitimasinya langsung dari rakyat pemilih. Karena itu, presiden tidak dapat diberhentikan atau dipaksa berhenti dalam masa jabatannya oleh lembaga perwakilan (kecuali melalui impeachment karena adanya pelanggaran yang telah ditentukan).

Ketiga, presiden adalah kepala pemerintahan sekaligus kepalanegara.

Keempat, presiden memilih sendiri menteri-menteri atau anggota kabinetnya (di Amerika disebut Secretaries).

Kelima, presiden adalah satu-satunya pemegang kekuasaan eksekutif (berbeda dari sistem parlementer di mana perdana menteri adalah primus inter pares, yang pertama di antara yang sederajat).

Keenam, anggota lembaga perwakilan tidak boleh menjadi bagian dari pemerintahan atau sebaliknya.

Ketujuh, presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan melainkan kepada konstitusi.

Kedelapan, presiden tidak dapat membubarkan lembaga perwakilan.

Kesembilan, kendatipun pada dasarnya berlaku prinsip supremasi konstitusi, dalam hal-hal tertentu, lembaga perwakilan memiliki kekuasaan lebih dibandingkan dengan dua cabang kekuasaan lainnya. Hal ini mengacu pada praktik (di Amerika Serikat) di mana presiden yang diberi kekuasaan begitu besar oleh konstitusi namun dalam hal-hal tertentu ia hanya dapat melaksanakan kekuasaan itu setelah mendapatkan persetujuan Kongres.

Kesepuluh, presiden sebagai pemegang pucuk pimpinan kekuasaan eksekutif bertanggung jawab langsung kepada pemilihnya.

Kesebelas, berbeda dari sistem parlementer di mana parlemen merupakan titik pusat dari segala aktivitas politik, dalam sistem presidensial hal semacam itu tidak dikenal.

3. Bahwa memperkuat sistem Presidensial selain dalam pengertian

mempertegas ciri-cirinya, sebagaimana diuraikan pada angka 1 di atas, juga memiliki makna lain yakni dalam konteks sosio-politik. Secara sosio-politik, dengan mempertimbangkan ke berbhinekaan atau kemajemukan masyarakat Indonesia dalam berbagai aspek, jabatan Presiden dan Wakil Presiden atau lembaga kepresidenan adalah simbol pemersatu bangsa, simbol ke Indonesiaan. Lembaga kepresidenan diidealkan harus mencerminkan perwujudan “rasa memiliki” seluruh bangsa dan rakyat Indonesia. Oleh karena itu, lembaga kepresidenan harus merepresentasikan realitas keberbhinekaan atau pluralitas masyarakat Indonesia itu. Dari dasar pemikiran itulah semangat constitutional engineering yang tertuang dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 yang berlaku saat ini harus dipahami untuk mencapai tujuan dimaksud. Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 menyatakan, “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden 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.” Dengan rumusan demikian, seseorang yang terpilih sebagai Presiden (dan Wakil Presiden) Republik Indonesia tidak cukup hanya memenangi dukungan bagian terbesar suara rakyat (“mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum”) tetapi juga dukungan suara daerah

(“dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia”). Dengan semangat constitutional engineering demikian, pemilihan Presiden (dan Wakil Presiden) bukanlah sekadar perhelatan dan kontestasi memilih kepala negara dan kepala pemerintahan untuk jangka waktu tertentu melainkan juga diidealkan sebagai bagian dari upaya penguatan kebangsaan Indonesia yang bertolak dari kesadaran akan realitas empirik masyarakat Indonesia sebagai masyarakat majemuk dalam beragam aspek kehidupannya. Bilamana cara ideal ini tidak tercapai, barulah ditempuh cara berikutnya sebagaimana tertuang dalam Pasal 6A ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan, “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 terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.” Dalam hal ini dikonstruksikan bahwa sebelumnya terdapat lebih dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden namun tidak terdapat satu pasangan pun yang memenuhi kriteria keterpilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 sehingga perlu dilakukan pemilihan putaran kedua dari dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua (pada pemilihan putaran pertama). Dalam putaran kedua ini tidak lagi dibutuhkan pemenuhan syarat persebaran

provinsi sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 melainkan siapa pun pasangan yang memperoleh suara terbanyak dari dua kandidat pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada pemilihan putaran kedua itu, pasangan itulah yang dilantik sebagai pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

4. Bahwa pada umumnya diterima pendapat di mana penerapan sistem pemerintahan Presidensial oleh suatu negara idealnya disertai penyederhanaan dalam sistem kepartaiannya. Pengertian ideal di sini adalah mengacu pada efektivitas jalannya pemerintahan. Benar bahwa terdapat negara yang menerapkan sistem Presidensial dalam sistem pemerintahannya dan sekaligus menganut prinsip multipartai dalam sistem kepartaiannya, namun praktik demikian tidak menjamin efektivitas pemerintahan, lebih-lebih dalam masyarakat yang budaya demokrasi sedang dalam “tahap menjadi” (*in the stage of becoming*). Lazimnya, faktor pengalaman sejarah dan kondisi sosial-politik empirik memiliki pengaruh signifikan terhadap diambilnya pilihan sistem ketatanegaraan suatu bangsa yang kemudian dituangkan ke dalam Konstitusinya. Dalam konteks Indonesia, bagi MPR, dengan kewenangan konstitusional yang dimilikinya untuk mengubah Undang-Undang Dasar, pilihan untuk membatasi jumlah partai politik secara konstitusional sesungguhnya dapat saja dilakukan selama berlangsungnya proses perubahan terhadap UUD 1945 (1999-2002). Namun, pilihan demikian ternyata

tidak diambil oleh MPR. Dari perspektif demokrasi, tidak diambilnya pilihan demikian dapat dijelaskan arena dalam demokrasi, negara harus menjamin pemenuhan hak-hak konstitusional warga negaranya. Salah satu dari hak konstitusional dimaksud adalah hak untuk mendirikan partai politik yang diturunkan dari hak atas kebebasan menganut keyakinan politik dan hak atas kemerdekaan berserikat yang dalam konteks hak asasi manusia merupakan bagian dari hak-hak sipil dan politik (civil and political rights). Namun, di lain pihak disadari pula bahwa sebagai konsekuensi dianutnya sistem pemerintahan. Presidensial terdapat kebutuhan untuk menyederhanakan jumlah partai politik. Oleh karena itu, persoalannya kemudian adalah bagaimana cara konstitusional yang dapat ditempuh agar sistem Presidensial (yang mengidealkan penyederhanaan jumlah partai politik) dapat berjalan dengan baik tanpa perlu melakukan pembatasan secara tegas melalui norma Konstitusi terhadap jumlah partai politik. Dalam konteks demikianlah rumusan yang tertuang dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 harus dipahami. Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 berbunyi, “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.” Semangat constitutional engineering dalam rumusan tersebut adalah bahwa Konstitusi mendorong agar partai-partai yang memiliki platform, visi, atau ideologi yang sama

atau serupa berkoalisi dalam mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan jabatan eksekutif puncak dalam sistem Presidensial. Apabila kemudian ternyata bahwa partai-partai yang bergabung atau berkoalisi tersebut berhasil dalam kontestasi pemilihan Presiden dan Wakil Presiden maka ke depan diharapkan akan lahir koalisi yang permanen sehingga dalam jangka panjang diharapkan akan terjadi penyederhanaan partai secara alamiah. Dengan kata lain, penyederhanaan partai yang dikonsepsikan sebagai kondisi ideal dalam sistem Presidensial dikonstruksikan akan terjadi tanpa melalui “paksaan” norma Konstitusi. Bahwa faktanya hingga saat ini penyederhanaan partai secara alamiah tersebut belum terwujud di Indonesia, hal itu bukanlah serta-merta berarti gagalnya semangat constitutional engineering yang terdapat dalam UUD 1945. Hal demikian terjadi lebih disebabkan oleh belum terbangunnya kedewasaan atau kematangan berdemokrasi dan terutama karena tidak terimplementasikannya secara tepat semangat tersebut dalam Undang-Undang yang mengatur lebih lanjut gagasan yang terdapat dalam UUD 1945 tersebut. Praktik demokrasi yang menunjukkan telah terbentuknya budaya demokrasi tidak akan terjadi selama demokrasi dipahami dan diperlakukan semata-mata sebagai bagian dari sistem politik, yang artinya demokrasi belum tertanam atau terinternalisasi sebagai bagian dari sistem nilai yang seharusnya menjadi bagian integral dari sistem pendidikan. Dalam konteks ini,

tuntutan akan bekerjanya fungsi pendidikan politik dari partai-partai politik menjadi kebutuhan yang tak terelakkan. Sebab, partai politik adalah salah satu penopang utama demokrasi dalam sistem demokrasi perwakilan (representative democracy), lebih-lebih dalam demokrasi perwakilan yang menuntut sekaligus bekerjanya segi-segi demokrasi langsung sebagaimana menjadi diskursus para cerdik pandai yang menginginkan terwujudnya gagasan deliberative democracy dalam praktik.

5. Bahwa, di satu pihak, tidak atau belum terwujudnya penyederhanaan jumlah partai politik secara alamiah sebagaimana diinginkan padahal penyederhanaan jumlah partai politik tersebut merupakan kebutuhan bagi berjalan efektifnya sistem pemerintahan Presidensial, sementara itu, di lain pihak, prinsip multipartai tetap (hendak) dipertahankan dalam sistem kepartaian di Indonesia telah ternyata melahirkan corak pemerintahan yang kerap dijadikan kelakar sinis dengan sebutan “sistem Presidensial rasa Parlemerter.” Sebutan yang merujuk pada keadaan yang menggambarkan di mana, karena ada banyak partai, Presiden terpilih ternyata tidak didukung oleh partai yang memperoleh kursi mayoritas di DPR, bahkan dapat terjadi di mana Presiden hanya didukung oleh partai yang memperoleh kursi sangat minoritas di DPR. Keadaan demikian dapat dipastikan menyulitkan Presiden dalam menjalankan pemerintahan, lebih-lebih untuk mewujudkan program-programnya sebagaimana dijanjikan pada saat

kampanye. Ini membuat seorang Presiden terpilih (elected President) berada dalam posisi dilematis apakah ia akan berjalan dengan programnya sendiri dan bertahan dengan ciri sistem Presidensial dengan mengatakan kepada DPR “You represent your constituency, I represent the whole people,” sebagaimana acapkali diteorisasikan sebagai perwujudan legitimasi langsung Presiden yang diperolehnya dari rakyat, atautkah ia akan berkompromi dengan partai-partai pemilik kursi di DPR agar program pemerintahannya dapat berjalan efektif. Jika alternatif pertama yang ditempuh, pada titik tertentu dapat terjadi kebuntuan pemerintahan yang disebabkan oleh tidak tercapainya titik temu antara Presiden dan DPR dalam penyusunan undang-undang padahal, misalnya, undang-undang tersebut mutlak harus ada bagi pelaksanaan suatu program Presiden. Berbeda halnya dengan praktik di Amerika Serikat di mana kebuntuan dalam pembentukan suatu undang-undang tidak akan terjadi sebab meskipun Presiden Amerika Serikat memiliki hak untuk memveto rancangan undang-undang yang telah disetujui Kongres, namun veto Presiden tersebut dapat digugurkan oleh tercapainya suatu suara mayoritas bersyarat di Kongres. Mekanisme demikian tidak terdapat dalam prosedur pembahasan rancangan Undang-Undang menurut UUD 1945. Setiap rancangan Undang-Undang mempersyaratkan adanya persetujuan bersama DPR dan Presiden. Jika persetujuan bersama dimaksud tidak diperoleh maka rancangan

undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu [Pasal 20 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945]. Artinya, secara teoretik, terdapat kemungkinan di mana Presiden tidak setuju dengan suatu rancangan undang-undang meskipun seluruh fraksi yang ada di DPR menyetujuinya, sehingga undang-undang dimaksud tidak akan terbentuk. Atau sebaliknya, di mana seorang Presiden sangat berkepentingan akan hadirnya suatu undang-undang karena hal itu merupakan bagian dari janji kampanye yang harus diwujudkannya namun hal itu tidak mendapatkan persetujuan DPR semata-mata karena Presiden tidak memiliki cukup partai pendukung di DPR, akibatnya undang-undang itu pun tidak akan terbentuk. Keadaan demikian dapat pula terjadi dalam hal penyusunan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) yang rancangannya harus diajukan oleh Presiden. Oleh karena itu, jika seorang Presiden terpilih ternyata tidak mendapatkan cukup dukungan suara partai pendukungnya di DPR maka kecenderungan yang terjadi adalah bahwa seorang Presiden terpilih akan menempuh cara yang kedua, yaitu melakukan kompromi-kompromi atau tawar-menawar politik (political bargaining) dengan partai-partai pemilik kursi di DPR. Cara yang paling sering dilakukan adalah dengan memberikan “jatah” menteri kepada partai-partai yang memiliki kursi di DPR sehingga yang terjadi kemudian adalah corak pemerintahan yang serupa dengan pemerintahan koalisi dalam sistem Parleментар. Kompromi-

kompromi demikian secara esensial jelas kontradiktif dengan semangat menguatkan sistem pemerintahan Presidensial sebagaimana menjadi desain konstitusional UUD 1945. Seberapa besar pun dukungan atau legitimasi yang diperoleh seorang Presiden (dan Wakil Presiden) terpilih melalui suara rakyat yang diberikan secara langsung dalam Pemilu, hal itu tidak akan menghilangkan situasi dilematis sebagaimana digambarkan di atas yang pada akhirnya secara rasional-realistis “memaksa” seorang Presiden terpilih untuk melakukan kompromi-kompromi politik yang kemudian melahirkan corak pemerintahan “Presidensial rasa Parlemitter” di atas. Keadaan demikian hanya dapat dicegah apabila dibangun suatu mekanisme yang memungkinkan Presiden (dan Wakil Presiden) terpilih memiliki cukup dukungan suara partai-partai politik yang memiliki kursi di DPR. Menurut Mahkamah, rumusan ketentuan Pasal 222 UU Pemilu adalah dilandasi oleh semangat demikian. Dengan sejak awal diberlakukan persyaratan jumlah minimum perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden berarti sejak awal pula dua kondisi bagi hadirnya penguatan sistem Presidensial diharapkan terpenuhi, yaitu, pertama, upaya pemenuhan kecukupan dukungan suara partai politik atau gabungan partai politik pendukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di DPR dan, kedua, penyederhanaan jumlah partai politik.

Dalam konteks yang pertama, dengan memberlakukan syarat jumlah minimum perolehan suara bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maka sejak awal pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang bersangkutan telah memiliki cukup gambaran atau estimasi bukan saja perihal suara yang akan mendukungnya di DPR jika terpilih tetapi juga tentang figur-figur yang akan mengisi personalia kabinetnya, yang tentunya sudah dapat dibicarakan sejak sebelum pelaksanaan Pemilu melalui pembicaraan intensif dengan partai-partai pengusungnya, misalnya melalui semacam kontrak politik di antara mereka. Benar bahwa belum tentu partai-partai pendukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden akan menguasai mayoritas kursi di DPR sehingga pada akhirnya tetap harus dilakukan kompromi-kompromi politik dengan partai-partai peraih kursi di DPR, namun dengan cara demikian setidaknya kompromi-kompromi politik yang dilakukan itu tidak sampai mengorbankan hal-hal fundamental dalam program-program pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang bersangkutan yang ditawarkan kepada rakyat pemilih dalam kampanyenya. Dengan demikian, fenomena lahirnya “sistem Presidensial rasa Parlemerter” dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat direduksi. Sementara itu, dalam konteks yang kedua, yaitu bahwa dengan memberlakukan persyaratan jumlah minimum perolehan suara partai politik atau

gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden akan mendorong lahirnya penyederhanaan jumlah partai politik, penjelasannya adalah sebagai berikut: dengan sejak awal partai-partai politik bergabung dalam mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden berarti sesungguhnya sejak awal pula telah terjadi pembicaraan ke arah penyamaan visi dan misi partai-partai politik bersangkutan yang bertolak dari platform masing-masing yang kemudian secara simultan akan dirumuskan baik ke dalam program-program kampanye pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusung maupun dalam program-program kampanye partai-partai pengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut yang akan ditawarkan kepada rakyat pemilih. Dengan cara demikian, pada saat pelaksanaan Pemilu, rakyat pemilih akan memiliki referensi sekaligus preferensi yang sama ketika memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dan ketika memilih calon anggota DPR dari partai-partai pengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden itu sebab Pemilu akan dilaksanakan secara serentak. Artinya, rakyat pemilih telah sejak awal memiliki gambaran bahwa jika memilih pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tertentu karena setuju dengan program-program yang ditawarkannya maka secara rasional juga harus memilih anggota DPR dari partai politik yang akan mendukung tercapainya program-program tersebut yang

tidak lain adalah partai-partai politik pengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut. Pada perkembangan selanjutnya, apabila partai-partai politik yang bergabung dalam mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut berhasil menjadikan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusungnya itu terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden maka dengan sendirinya partai-partai politik tersebut menjadi partai-partai yang memerintah (*theruling parties*) yang secara logika politik telah berada dalam satu kesatuan pandangan dalam tujuan-tujuan politik yang hendak dicapai atau diwujudkan. Pada titik itu sesungguhnya secara etika dan praktik politik partai-partai politik tersebut telah bermetamorfosis menjadi satu partai politik besar sehingga dalam realitas politik telah terwujud penyederhanaan jumlah partai politik kendatipun secara formal mereka tetap memiliki identitas tertentu sebagai pembeda namun hal itu tidak lagi secara mendasar mempengaruhi kerjasama mereka dalam pencapaian tujuan-tujuan mereka yang tercemin dalam program-program dan kinerja pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang mereka usung bersama. Sesungguhnya dalam kedua konteks itulah frasa “sebelum pelaksanaan pemilihan umum” dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 didesain dan karenanya dalam kedua konteks itu pula seharusnya diimplementasikan. Dengan kata lain, Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang selengkapnya berbunyi, “Pasangan calon Presiden dan Wakil

Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” adalah norma Konstitusi yang memuat desain konstitusional penguatan sistem Presidensial dengan semangat, di satu pihak, mendorong tercapainya keparalelan perolehan suara pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dengan peroleh suara partai-partai politik pendukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut di DPR serta, di pihak lain, mendorong terwujudnya penyederhanaan partai, di mana kedua hal itu merupakan penopang utama bekerjanya sistem Presidensial dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan negara. Bahwa dalam praktik hingga saat ini keadaan demikian belum terwujud, hal itu bukanlah berarti kelirunya desain konstitusional di atas melainkan terutama karena belum berjalannya fungsi-fungsi partai politik sebagai instrumen pendidikan dan komunikasi politik;

6. Bahwa, berdasarkan pertimbangan sebagaimana diuraikan pada angka 1 sampai dengan angka 5 di atas, terlepas dari fakta bahwa Pemohon tidak membuktikan lebih lanjut dalil permohonannya, sebagaimana telah disinggung pada paragraf [3.7] di atas, Mahkamah tetap akan mempertimbangkan dalil Pemohon sebagaiberikut:
 - a. 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 rancangan Undang-Undang Pemilu yang kemudian menjadi Undang-Undang a quo, Mahkamah berpendapat bahwa pembentukan suatu undang-undang adalah keputusan politik dari suatu proses politik lembaga negara yang oleh Konstitusi diberi kewenangan membentuk undang-undang, dalam hal ini DPR bersama Presiden. Oleh sebab itu Mahkamah tidak berwenang menilai praktik dan dinamika politik yang terjadi selama berlangsungnya proses pembentukan suatu undang-undang selama tata cara pembentukan undang-undang 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 undang-undang menjadi inkonstitusional melainkan hanya menunjukkan tingkat penerimaan materi muatan undang-undang yang bersangkutan dalam pengertian bahwa persetujuan terhadap materi muatan undang-undang tersebut tidak diperoleh secara aklamasi;

- b. 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, Mahkamah berpendapat undang-undang yang mengatur tentang Pemilu 2014 bukanlah Undang-Undang a quo melainkan UU 8/2012 yang tidak atau belum memberlakukan ketentuan tentang presidential threshold dalam proses pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Lagi pula, bagaimana mungkin undang-undang yang lahir belakangan dikatakan kedaluwarsa terhadap suatu keadaan atau peristiwa yang terjadi sebelumnya yang tunduk pada undang-undang yang berbeda;

- c. 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/PUU-VI/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. Dalam pertimbangan hukum Putusan a quo, Mahkamah menyatakan antara lain: [3.16.3] Menimbang bahwa dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pembentuk Undang-Undang juga telah menerapkan kebijakan ambang batas untuk pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang memenuhi persyaratan kursi paling sedikit 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 20% (dua puluh persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu Anggota DPR sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Kebijakan threshold semacam itu juga telah diterapkan sebagai kebijakan hukum (legal policy) dalam electoral threshold (ET) dengan tujuan untuk mencapai sistem multipartai yang sederhana, kebijakan mana dalam Putusan Nomor 16/PUU-V/2007 bertanggal 23 Oktober 2007, serta kebijakan parliamentary threshold (PT) tentang syarat perolehan suara sebesar 2,5% (dua koma lima per seratus) dari suara sah secara nasional untuk ikut memperebutkan kursi di DPR, dengan Putusan Nomor 3/PUU-VII/2009, oleh

Mahkamah telah dinyatakan tidak bertentangan dengan UUD 1945, karena merupakan kebijakan yang diamanatkan oleh UUD 1945 yang sifatnya terbuka.

B. Putusan MK No. 71/PUU-XU/2017 Tentang *Presidential Threshold* Dalam Pemilu Indonesia Perspektif al-Ghazali

Sebagaimana sudah peneliti uraikan dalam bab sebelumnya bahwa Imam al-Ghazali adalah pemikir politik yang menjelaskan mekanisme pengangkatan kepala negara dan pemecatannya dengan baik. Dalam salah satu karyanya yang cukup fenomenal yakni kitab *al-Iqtishod fi al-I'tiqod*, dalam isinya dijelaskan. Dalam pemikiran al-Ghazali dijelaskan Al-Ghazali beranggapan bahwa pengangkatan kepala negara akan sah apabila menggunakan jalan sebagai berikut:⁶⁰

- a. Penunjukan oleh pemimpin suatu periode, yaitu dengan mengangkat anaknya atau orang quraisy yang lain untuk berkuasa.
- b. Pemasrahan kekuasaan, dalam artian jika harus didapatkan dari mayoritas orang, maka disyaratkan untuk mengumpulkan mereka, meminta janji setia dan persetujuan mereka terhadap kepala negara baru, sehingga ketaatan mereka kepada kepala negara baru menjadi lebih sempurna.

Dari 2 uraian poin tersebut, penulis melihat lebih jauh bahwa poin *pertama*, al-Ghazali berpendapat bahwa penunjukan oleh pemimpin suatu

⁶⁰ Imam al-Ghazali, *al-Iqtishod fi al I'tiod*, hal. 171.

periode yang berarti kepala negara periode tersebut mengangkat anaknya untuk menggantikan posisinya, atau mengangkat orang lain dari golongan Quraisy untuk berkuasa menjadi kepala negara. Selanjutnya, untuk poin *kedua*, pemasrahan atau pelimpahan kekuasaan tidak serta merta langsung dari pemimpin periode tersebut, namun harus diperkuat dengan persetujuan rakyat. Presidential Threshold adalah batas minimal dukungan yang harus didapat oleh calon presiden dan calon wakil presiden untuk mencalonkan diri sebagai presiden dan wakil presiden. Dengan kata lain ambang batas dukungan.⁶¹

Lebih lanjut mengenai istilah *presidential threshold* merupakan serapan dari bahasa Inggris. Istilah tersebut terdiri dari dua kata, yaitu *presidential* dan *threshold*. *Presidential* sendiri dari segi bahasa memiliki arti “mengenai presiden” sedangkan *threshold* berarti “ambang batas”. Dari penjelasan Kamus Besar Bahasa Indonesia, ambang batas mempunyai arti tingkatan batas yang masih dapat diterima atau ditoleransi.⁶²

Dari penjelasan tersebut, jika konsep *presidential threshold* dari MK No. 71/PUU-XV/2017 Tentang *Presidential Threshold* Dalam Pemilu Indonesia dilihat dari sudut pandang al-Ghazali, maka dapat ditarik benang merah bahwa konsep *presidential threshold* dalam putusan tersebut sebagai berikut, *Presidential Threshold* merupakan syarat mutlak bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengusung seseorang

⁶¹ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilihan Umum*, (Yogyakarta :Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIPOL, UGM, 2009), Hal. 18.

⁶²Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kelima.

untuk dijadikan calon presiden dan wakil presiden. Adapun alasan diberlakukannya *Presidential Threshold* tersebut adalah bahwa Presiden dan Wakil Presiden dalam menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan negara harus memperoleh dukungan kuat dari rakyat.

Oleh karena itu berdasarkan ketentuan Pasal 6A ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi; "*Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dalam Undang-undang.*" Pemerintah bersama-sama DPR diberikan kewenangan konstitusional untuk mengatur lebih lanjut (*open legal policy*) mengenai tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Sebab dalam UUD NKRI Tahun 1945 tidaklah memuat secara komprehensif dan konkrit materi muatan tersebut. Sehingga dalam pembahasan RUU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diperlukan sebuah persyaratan untuk menyaring pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dengan angka *Presidential Threshold* yang merupakan kesepakatan politik antara berbagai fraksi di DPR dengan pertimbangan menciptakan sistem presidensial yang kuat dan efektif sehingga persyaratan berdasarkan jumlah suara sah nasional ini diperlukan oleh Parpol atau gabungan Parpol sebagai alat legitimasi dari rakyat untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.⁶³

⁶³Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 terkait pengujian Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945.

Setelah dikomparasikan, titik relevansi yang paling dekat antara *Presidential Threshold* dalam putusan MK No. 71/PUU-XV/2017 terdapat dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu dengan pemikiran Imam al-Ghazali tentang syarat mutlak seseorang. Menurut Ghazali seorang kepala negara harus memiliki kualifikasi tertentu yang membuat dia berbeda dengan lainnya agar terwujudnya kemaslahatan bersama. Adapun syarat-syarat menjadi kepala negara menurut al-Ghazali adalah sebagai berikut:⁶⁴

- a. Kemampuan mengatur orang lain untuk mengarahkan mereka ke jalan yang benar, yang berarti kecerdasan dan kecakapan dalam ilmu pemerintahan. Memiliki ketersediaan untuk dikritik agar terhindar dari keputusan-keputusan yang sewenang-wenang.
- b. Berilmu pengetahuan sehingga ia mampu berijtihad dan memberi fatwa mengenai hukum agama.
- c. Kewarasan, yang artinya sebagai kepala negara benar-benar menjalankan ajaran dan moral agama sebaik mungkin dengan kembali pada hukum dan syariat yang sesuai dengan para ulama dan kaum cendekiawan agar dalam pengambilan keputusan selalu melalui saran dan pendapat mereka.
- d. Laki-laki
- e. Dewasa, dewasa dalam hal ini berarti mereka yang sudah memiliki beban kewajiban kegamaan.

⁶⁴*Ibid*, hal. 149.

- f. Berakal sehat
- g. Merdeka bukan budak, karena budak tidak memiliki kemerdekaan yang mutlak. Ia adalah milik tuannya, sehingga tidak memiliki kewenangan atas dirinya sendiri.
- h. Tidak cacat, yang berarti sehat pengucapnya, pendengarannya, dan juga penglihatannya.
- i. Adil.
- j. Keturunan quraisy, seperti sabda nabi SAW, “Para pemimpin dari suku quraisy”
- k. Pengangkatannya dipasrahi dari seseorang untuk menjadi pemimpin yang ditaati.
- l. Punya kekuasaan yang nyata, dalam hal ini berarti punya seperangkat pemerintahan termasuk militer dan kepolisian untuk mengatasi pembangkang dan pemberontak negara.

Selanjutnya, terkait dengan ambang batas, dapat dipahami bahwa, konsep ini sesuai dengan pemikiran imam al-ghazali terkait dengan pengangkatan kepala negara, yakni sesuai dengan kitab *al-Iqtishod fi al-Iqtiod* yang menjelaskan bahwa pemilihan kepala negara dapat dilakukan dengan cara pemasrahan jabatan. Dalam artian didapatkan dari persetujuan mayoritas rakyat dalam negara tersebut. Dari penjelasan tersebut, hal itu sesuai dengan konsep *presidential threshold* dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa “*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 nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.”⁶⁵.

Dari penjelasan pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan pemikiran al-ghazali dalam kitabnya tersebut, dapat penulis pahami bahwa *presidential threshold* sesuai dengan pemikiran Al-Ghazali karena, dalam pemikirannya dijelaskan pengangkatan kepala negara ada 2 cara salah satunya yakni dengan cara pemasrahan jabatan yang mendapat persetujuan dari mayoritas masyarakat. Dalam hal ini penulis menganalisis bahwa *presidential threshold* merupakan mekanisme dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebelum dipilih secara langsung oleh rakyat, dimana sebelum di calonkan partai politik atau gabungan partai politik yang bisa mengusung calon harus mendapat suara terbanyak dengan batas minimal 20%-25% suara rakyat di pemilu sebelumnya. Sedangkan dalam pemikiran Al-Ghazali dalam pengangkatan kepala negara dipilih secara langsung oleh rakyat dimana suara terbanyak ialah yang menjadi kepala negara. Dapat dipahami bahwa persamaan dari penelitian terkait *presidential threshold* dan pemikiran Al-Ghazali adalah pemilihan kepala negara yang terpilih dengan suara terbanyak dari rakyat. Sedangkan dalam perbedaannya adalah di Indonesia mekanisme pemilihan Presiden dan

⁶⁵Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 *Tentang Pemilihan Umum Presiden dan wakil Presiden*.

Wakil Presiden diatur secara *open legacy* dimana harus menggunakan ambang batas yang diatur dalam Undang-Undang Pemilihan Umum sebelum akhirnya dipilih secara langsung oleh rakyat. Sedangkan pemikiran Al-Ghazali tidak memberikan syarat tertentu terkait jumlah suara yang harus didapat dalam pencalonan kepala negara.