

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang menganut sistem demokrasi dalam menentukan siapa saja yang akan mewakili rakyat untuk menjalankan pemerintahan melalui pesta demokrasi yang diselenggarakan setiap lima tahun telah menjadi agenda rutin bangsa Indonesia untuk mencari calon pemimpin baru yang akan memimpin lembaga eksekutif maupun legislatif ditingkat daerah sampai pusat. Hal ini tentunya sejalan dengan mandat Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu bahwa kedaulatan penuh berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang, dengan istilah lain yang lebih dikenal adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Hal tersebut dapat tercapai dengan melaksanakan Pemilihan Umum (Pemilu) sebagaimana perintah Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 22 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur tentang tata cara pemilihan umum, yakni Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemilihan umum merupakan salah satu pengejawantahan dari hak rakyat Indonesia dalam kehidupan politik antar warga negara. Sistem pemilihan

umum di Indonesia selalu mengalami perubahan dalam perkembangan kebijakannya. Awalnya pemilihan umum hanya ditujukan untuk memilih anggota legislatif, yaitu Dewan perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Namun setelah berlakunya amandemen ke 4 (empat) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemilihan umum bersifat pemilihan langsung yang dapat dilakukan oleh rakyat untuk memilih pemimpin tidak hanya di legislatif saja, rakyat juga berhak memilih pemimpin di lembaga eksekutif juga.

Pengertian Pemilu dapat ditemukan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Undang-Undang Pemilu). Berdasarkan pasal *aquo* pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila.

Praktik pemilihan langsung tersebut dimulai pada tahun 2004 hingga 2019 walaupun selalu mengalami perubahan kebijakan dalam proses pelaksanaannya. Yang menjadi sorotan terutama mengenai jumlah persentase ambang batas yang selalu berganti-ganti agar partai politik dapat mengajukan calon-calon dari partainya atau pun melalui gabungan beberapa partai. Salah

satunya mengenai ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden atau yang dikenal dengan istilah *Presidential Threshold*.

Pada tanggal 17 April tahun 2019 merupakan pesta demokrasi yang sangat bersejarah dikarenakan untuk pertama kalinya Pemilihan Umum dilakukan secara serentak, yakni pemilihan Presiden dan Wakil Presiden maupun Pemilihan Anggota Legislatif di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Pemilu Serentak ini ditandai dengan digugatnya Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ke Mahkamah Konstitusi oleh Effendi Ghazali dan Koalisi Masyarakat.¹ Berdasarkan gugatan yang diajukan tersebut, maka Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menetapkan kebijakan tentang Pemilu Serentak, walaupun penerapan Pemilu Serentak tersebut baru akan diselenggarakan pada pada tahun 2019.

Pemilu serentak yang diselenggarakan pada waktunya menjadi bahan diskursus yang ramai diperbincangkan ketika berbicara tentang syarat pencalonan presiden dan wakil presiden, begitu juga pemilihan legislatif. Ketentuan syarat yang jadi perbincangan tersebut dikenal dengan istilah ambang batas syarat pencalonan presiden atau *presidential threshold*.

Pada awalnya, Pilpres dengan ketentuan *presidential threshold* di tahun 2004, 2009 dan 2014 tidak menimbulkan masalah dan tidak menuai kritik keras, sebab pada masa itu sebelum pelaksanaan Pilpres, terlebih dahulu

¹ Aryojati Ardipandanto, "Permasalahan Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019", *Puslit*, Vol XI, No 11 (2019), hlm.25.

dilaksanakan pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD. Artinya, setiap partai politik, sudah terlebih dahulu mengantongi suara dari pemilu legislatif, yang dilakukan jauh-jauh hari sebelum Pilpres dilaksanakan, dan perolehan suara tersebut, menjadi tiket untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden. Sebaliknya akan menimbulkan permasalahan, ketika pemilu legislatif dan eksekutif dilaksanakan pada satu waktu, yakni di jam, hari, bulan, tahun, yang bersamaan. Hal ini tentunya akan menimbulkan pertanyaan penting, dari mana partai tersebut mengantongi suara untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden. Fakta inilah yang terjadi di pemilu tahun 2019, dengan pelaksanaan yang serentak, mempertahankan *presidential threshold*, akan memunculkan masalah, sebab pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD dilakukan secara bersamaan.²

Berlakunya ketentuan *presidential threshold* sangat berdampak terhadap partai politik. Dapat dikatakan bahwa partai politik sangat besar terkena imbas dari adanya *presidential threshold*. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 telah menetapkan bahwa ketentuan *presidential threshold* adalah 20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional yang dimiliki partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan *presidential threshold* untuk pemilu 2019 tersebut diambil dari pemilu yang telah diselenggarakan pada tahun 2014. Melihat hasil Pemilu legislatif pada tahun 2014, tidak ada

² Asep Wijaya, Rosmini, Poppilea Erwinta, " Problematika Hukum Penerapan Presidential Threshold Dalam Pemilihan Umum di Indonesia", *Risalah Hukum*, Vol 16, No 1(2020), hlm 48.

satu partai politikpun yang mendapatkan jumlah kursi 20% DPR atau jumlah 25% suara sah secara nasional.³

Berikut ini tabel hasil rekapitulasi berdasarkan Surat Keputusan No. 411/Kpts/ KPU/2014.⁴

Tabel Rekapitulasi hasil Pileg 2014

NO.	Partai Politik	Perolehan Suara	Presentase
1.	Nasdem	8.402.812	6,72 %
2.	PKB	11.298.957	9.04 %
3.	PKS	8.480.204	6,79 %
4.	PDI P	23.681.471	18,95 %
5.	Golkar	18.432.312	14,75 %
6.	Gerindra	14.760.371	11,81 %
7.	Demokrat	12.28.913	10,19 %
8.	PAN	9.481.621	7,59 %
9.	PPP	8.157.488	6,53 %
10.	Hanura	6.59.498	5,26 %
11.	PBB	1.825.750	1,46 %
12.	PKPI	1.143.094	0,91 %

Sumber: Komisi Pemilihan Umum

³ Ayon Diniyanto, "Mengukur Dampak Penerapan Presidential Threshold di Pemilu Serentak Tahun 2019", *Indonesian State Law Review*, Vol 1, No 1(2018), hlm 87.

⁴ Indra Pahlevi, Hasil pemilu anggota DPR RI tahun 2014 dan penerapan parliamentary threshold, , https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-VI-9-I-P3DI-Mei-2014-22.pdf, : (diakses pada hari senin tanggal 22 Agustus pada pukul 19.45 WIB.)

Berdasarkan tabel di atas dapat diketahui bahwa kedua belas partai yang memperoleh suara dalam pemilu legislatif 2014 secara mandiri tidak mencapai persentase ambang batas sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

Presidential threshold atau ambang batas pada dasarnya tidak diatur dalam Pasal 6 A ayat (2) Undang-Undang Negara Republik Indonesia 1945 (UUD 1945). Demikian menurut penulis, pemaknaan tersebut apabila dikaitkan dengan bunyi pasal tersebut yang menyatakan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu. Kendatipun demikian, dapat dikatakan bahwa *presidential threshold* itu sendiri merupakan kebijakan hukum terbuka oleh pembentuk undang-undang yang dijembatani oleh Pasal 22E ayat (6) UUD 1945. Dalam pasal yang dimaksud dikatakan bahwa ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. Dengan demikian dapat diartikan meskipun tidak ada keterkaitan antara *presidential threshold* dengan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, tetapi ketentuan *presidential threshold* yang diatur dalam Pasal 222 Undang-Undang Pemilu merupakan manifestasi dari kewenangan atribusi Pasal 22E ayat (6) UUD 1945.

Menurut penulis *presidential threshold* sebagaimana uraian-uraian sebelumnya, tidak dapat dianggap sebatas sebagai dinamika politik yang merupakan hal yang dinamis. Munculnya konsep *presidential threshold* kemudian menjadi suatu permasalahan. Semisal, jumlah suara yang diperoleh suatu partai politik pada pemilihan umum sebelumnya kecil maka tidak

menutup kemungkinan kedepannya akan memperoleh jumlah suara yang sama. Selain itu, urgensi diaturnya konsep ini sudah barang tentu dapat dianggap telah mereduksi hak setiap orang untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam pemerintahan.

Terlebih lagi konsep *presidential threshold* dapat dikatakan semakin menjadi dengan lahirnya putusan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Putusan tersebut berkaitan perkara pengujian Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dalam putusan tersebut ditentukan bahwa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan bersamaan dengan Pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat atau dikenal dengan pemilu serentak.⁵

Menurut penulis, pemilu tahun 2019 yang dilaksanakan secara serentak seharusnya meniadakan konsep ambang batas/ *presidential threshold* dengan penjelasan bahwa pada pemilu-pemilu sebelumnya pemilihan umum antara pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD dengan pemilihan calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden secara terpisah atau dua tahap. Kalau demikian adanya maka sangat rasional partai politik bertarung secara kontestasi politik agar dapat memperoleh jumlah kursi dan suara sebagaimana ketentuan ambang batas/ *presidential threshold*.

Permasalahan atau *legal issue* dari uraian di atas yang berkaitan dengan *presidential threshold* pada dasarnya perlu mendapatkan penjelasan lebih

⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.

lanjut. Selain itu, dalam konteks penulisan ini, pada bagian Bab 4 (empat) tentang hasil penelitian dan pembahasan, akan diuraikan penjelasan mengenai problematika *presidential threshold* pada pemilu tahun 2014.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian-uraian pada latar belakang diatas, maka ada beberapa hal yang menjadi pokok permasalahan dan penelitian ini, yaitu

1. Bagaimanakah Penerapan *Presidential Treshold* Pada Pemilu Tahun 2019?
2. Apa Saja Dampak Penerapan *Presidential Treshold* Pada Pemilu Tahun 2019?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penulisan yang hendak dicapai dalam tulisan ini, Yaitu:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji penerapan *presidential treshold* pada pemilu tahun 2019.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji dampak penerapan *presidential treshold* pada pemilu tahun 2019.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat sebagai berikut, yakni.

1. Manfaat Ilmu Pengetahuan

Sebagai sumbangan untuk perkembangan ilmu pengetahuan umum dan berkontribusi kepada pengembangan Hukum Tata Negara terutama berkaitan tentang pemilu.

2. Manfaat Pembangunan

Hasil penelitian ini dapat sebagai bahan referensi, sumber informasi dan sumbangan pemikiran yang diharapkan berguna bagi mahasiswa dan berkontribusi dalam pembangunan terutama non fisik.