

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai sebuah negara demokrasi menjadikan pemilu sebagai salah satu syarat penting agar terciptanya negara yang demokratis.<sup>1</sup> Indonesia menyelenggarakan pemilu setiap lima tahun sekali. Namun, hadirnya ketentuan mengenai ambang batas perolehan suara atau yang biasa dikenal dengan *Presidential Threshold* membuat beberapa pihak merasa hak konstitusionalnya dilanggar. Ketentuan mengenai *Presidential Threshold* sendiri sejatinya sudah diimplementasikan sejak pemilu tahun 2004, yakni sebesar 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) suara sah secara nasional. Kemudian, terdapat ketentuan baru yang tertuang dalam Pasal 9 UU Pilpres pada tahun 2009, yaitu *Presidential Threshold* mengalami kenaikan sebesar 20% (dua puluh persen) suara DPR atau 25% (dua puluh lima persen) suara sah nasional.

Sejatinya, yang menjadi dasar konstitusional dalam hal kandidasi calon Presiden dan Wakil Presiden untuk partai politik ataupun secara tunggal terletak pada Pasal 6A Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga, hadirnya *Presidential Threshold* kemudian berdampak pada sistem pemilu pencalonan Presiden dan Wakil Presiden yang harus

---

<sup>1</sup> Henry B. Mayo, 1960, *An Introduction to Democratic Theory*, New York, Oxford University Press, hlm. 70.

mengacu pada Pasal tersebut. Pasal 6A Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan *close legal policy* yang bersifat limitatif. Namun ketentuan norma dalam konstitusi tersebut tidak dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum sebagai dasar pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Sebelumnya, pemilihan calon Presiden dan Wakil Presiden ditentukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Maka, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 merupakan hasil dari penggabungan 3 Undang-Undang yakni Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menjadi dasar pemilu serentak pertama 2019.

Namun, yang menjadi persoalan adalah salah satu Pasal dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 mengenai ketentuan *Presidential Threshold* atau biasa dikenal dengan ambang batas pencalonan presiden yang diterapkan bagi partai politik dalam rangka mengusung calon presiden dan wakil presiden yang berbunyi: “*Pasangan Calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional pada pemilihan umum anggota DPR sebelumnya*”. Hal ini kemudian

dianggap akan membatasi hak partai politik untuk dapat mengusung calon Presiden dari partainya sehingga dengan terpaksa harus mendukung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih, dan tidak memiliki kekuatan politik untuk menyampaikan kehendak atau aspirasi dari partainya karena posisinya yang tidak strategis. Kemudian, *Presidential Threshold* juga akan menghalangi hak rakyat untuk dapat memperoleh pemimpin yang merupakan pilihannya sendiri. Dampak dari adanya ambang batas sebagai syarat pencalonan tersebut, menurut Benny K Harman, yaitu akan adanya tokoh alternatif dalam kontestasi Pilpres khususnya Pilpres 2019. Menurutnya, juga melanggar hak konstitusional para pemilih karena pilihan rakyat menjadi terbatas sehingga akan hadir sifat apatis dari rakyat.

Kehadiran *Presidential Threshold* mengundang banyak pendapat dari masyarakat yang menuai *pro* dan *kontra*. Beberapa yang setuju menyatakan bahwa dengan adanya kebijakan *Presidential Threshold* maka akan memperkuat sistem presidensial, karena dengan adanya dukungan awal dari parlemen melalui kebijakan ini maka akan mempermudah calon terpilih dalam menjalankan program kerjanya di kemudian hari. Beberapa pihak yang *kontra* dengan kebijakan ini kemudian memiliki inisiatif untuk menguji konstitusionalitas pasal 222 Undang-Undang No 7 Tahun 2017, dengan alasan bahwa pasal tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tepatnya pada Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjelaskan bahwa setiap partai politik peserta pemilihan umum memiliki hak dan

kesempatan yang sama untuk dapat mencalonkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Kondisi ini juga akan menyebabkan Presiden bergantung pada dukungan suara dari parlemen yang berpotensi untuk membuka politik transaksional, karena dukungan perolehan suara dari parlemen bukan lagi suara yang murni, melainkan koalisi yang terbentuk karena adanya kepentingan untuk menentukan pilihan politik terhadap penentuan calon wakil presiden yang akan mendampingi. Dengan begini, Presiden juga harus mematuhi aturan permainan koalisi antar partai politik, hingga nantinya dapat menghempitkan keleluasan Presiden untuk menentukan pilihan dan akan menyebabkan ketergantungan.

Ketentuan mengenai *Presidential Threshold* kemudian diperburuk dengan adanya frasa “...pada pemilu anggota DPR sebelumnya” yang berarti bahwa untuk dapat memperoleh dukungan menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden ditentukan oleh pemilu legislatif pada periode sebelumnya, yakni tahun 2014. Namun nyatanya, perolehan suara hasil pemilu selalu berubah-ubah (fluktuatif) dan bukan merupakan sesuatu yang pasti. Sehingga, menggunakan hasil perolehan suara pada pemilu 2014 bukanlah sebuah dasar untuk dapat mengadakan pemilu serentak tahun 2019.

Persoalan utama jika pemilu serentak tetap diselenggarakan dengan mempertahankan *Presidential Threshold* berdasarkan hasil pemilihan umum sebelumnya, maka akan timbul diskriminasi terhadap partai politik baru peserta Pemilu, juga akan mempersulit partai politik untuk mengusung pasangan calon

Presiden dan Wakil Presidennya. Hadirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum kemudian dianggap akan menghilangkan hak-hak konstitusional dari partai politik tertentu terutama partai politik baru pada Pemilu 2019. Pemberlakuan Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 secara tidak langsung telah menguntungkan partai politik yang memiliki kursi di DPR pada saat Pemilu 2014. Sehingga, partai yang baru berkontestasi pada Pemilu tahun 2019 tidak memiliki kesempatan untuk dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden dari partainya, padahal partai tersebut juga memiliki hak yang sama di mata konstitusi.

Hingga saat ini, terdapat 22 permohonan yang sudah diajukan ke Mahkamah Konstitusi. Diantara permohonan tersebut terdapat permohonan yang ditolak, tidak diterima, dan ditarik kembali. Terdapat sekitar 3 alasan utama yang menjadi latar belakang penolakan Mahkamah Konstitusi terhadap permohonan-permohonan tersebut. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pemohon dinilai tidak memiliki *legal standing*, juga *Presidential Threshold* merupakan sebuah bentuk *open legal policy* dari para pembentuk undang-undang, dan dikatakan bahwa dengan diterapkannya *Presidential Threshold* ini dapat menjadi salah satu cara untuk menguatkan sistem presidensial.

Pada beberapa putusannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa *Presidential Threshold* merupakan implementasi dari norma yang merupakan suatu kebijakan hukum terbuka bagi legislator atau pembuat undang-undang

yang dikenal dengan istilah *open legal policy*.<sup>2</sup> Berdasarkan beberapa putusan Mahkamah Konstitusi bahwa, Mahkamah Konstitusi sendiri masih berpegang teguh dan tetap pada keyakinan dan keputusan yang sama seperti putusan-putusan sebelumnya, yaitu bahwa pasal A *Quo* dinilai masih tetap konstitusionalitas dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal ini kemudian mengundang pertanyaan bagi banyak pihak, terutama bagi para pihak ataupun masyarakat yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan. Beberapa pihak yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan termasuk masyarakat dan beberapa partai politik tetap optimis untuk mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi agar *Presidential Threshold* setidaknya diturunkan atau dapat dihapus, juga dapat merubah muatan ayat, pasal, dan bagian dalam Undang-Undang. Oleh karena itu, dibutuhkan adanya peraturan yang jelas mengenai *Presidential Threshold* apabila tetap akan digunakan untuk kedepannya, termasuk yang berkaitan dengan penguatan sistem presidensial. Maka diperlukan adanya alasan pertimbangan hakim konstitusi dalam menetapkan *Presidential Threshold* konstitusional.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang sudah dipaparkan di atas, maka rumusan masalahnya adalah sebagai berikut:

---

<sup>2</sup> Satriawan, I., & Lailam, T. “*Open Legal Policy* dalam Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pembentukan Undang-Undang”, *Jurnal Konstitusi*, VOL 16, No 3 (2019), hlm. 562.

1. Bagaimana pertimbangan Hakim Konstitusi menetapkan *Presidential Threshold* konsttusional dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008?
2. Bagaimana pertimbangan Hakim Konstitusi menetapkan *Presidential Threshold* konsttusional dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitian yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pertimbangan Hakim Konstitusi menetapkan *Presidential Threshold* konsttusional dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008
2. Untuk mengetahui pertimbangan Hakim Konstitusi menetapkan *Presidential Threshold* konsttusional dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan di bidang hukum tata negara khususnya dalam hal pertimbangan hakim konstitusi menetapkan *Presidential Threshold* konsttusional.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan yang jelas mengenai pertimbangan hakim konstitusi menetapkan *Presidential*

*Threshold* konstitusional dan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak terkait didalamnya.