

MEWUJUDKAN DAULAT RAKYAT MELALUI PEMILU YANG BERKUALITAS



MEWUJUDKAN DAULAT RAKYAT MELALUI **PEMILU** YANG BERKUALITAS

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum
Dr. Suranto, M.Pol.
Dr. Nanik Prasetyoningsih, S.H., M.H
Septi Nur Wijayanti, S.H., M.H
Bagus Sarnawa, S.H., M.Hum
Nasrullah, S.H., S.Ag., MCL

Tanto Lailam, S.H., LL.M.
Sri Handayani Retna Wardani, S.H., M.Hum
Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.
Tanjung Sulaksono, S.IP., M.Si
Kelik Iswandi

**“MEWUJUDKAN DAULAT RAKYAT MELALUI PEMILU
YANG BERKUALITAS”**

Prof. Dr. Ni’matul Huda, S.H., M.Hum

Dr. Suranto, M.Pol.

Dr. Nanik Prasetyoningsih, S.H., M.H.

Septi Nur Wijayanti, S.H., M.H.

Bagus Sarnawa, S.H., M.Hum

Nasrullah, S.H., S.Ag., MCL

Tanto Lailam, S.H., LL.M.

Sri Handayani Retna Wardani, S.H., M.Hum

Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

Tunjung Sulaksono, S.IP., M.Si

Kelik Iswandi

Penerbit

**Pustaka Pelajar -- LP3M UMY -- Pusat Kajian Konstitusi dan
Pemerintahan FH UMY**

**“MEWUJUDKAN DAULAT RAKYAT MELALUI PEMILU YANG
BERKUALITAS”**

Penulis:

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Dr. Suranto, M.Pol.

Dr. Nanik Prasetyoningsih, S.H., M.H.

Septi Nur Wijayanti, S.H., M.H.

Bagus Sarnawa, S.H., M.Hum

Nasrullah, S.H., S.Ag.,MCL.

Tanto Lailam, S.H., LL.M.

Sri Handayani Retna Wardani, S.H., M.Hum

Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

Tunjung Sulaksono, S.IP., M.Si

Kelik Iswandi

Desain Cover: Wisnu

Tata Letak Wisnu

Cetakan, Mei 2019

Penerbit PUSTAKA PELAJAR – LP3M UMY -- Pusat Kajian Konstitusi
dan Pemerintahan FH UMY

Celeban Timur UH III/546 Yogyakarta 55167 Telp. (0274) 381542 Fax.

(0274) 383083 E-mail: pustakapelajar@yahoo.com Website:

pustakapelajar.co.id

ISBN: 978-623-236-001-3

DAFTAR ISI

Halaman Judul ----- i

Kata Pengantar ----- ii

Daftar Isi ----- iii

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Desain Pemilu Serentak 2019 Dalam Hegemoni Partai Politik -----
1

Sri Handayani Retna Wardani, S.H., M.Hum

Pemilu Serentak Nasional Tinjauan Terhadap Undang-Undang
Pemilu ----- 20

Septi Nur Wijayanti, S.H., M.H.

Peluang Dan Tantangan Dalam Penyelenggaraan Pemilu
Serentak ----- 39

Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.

Pemilu Partisipatif ----- 64

Tanto Lailam, S.H., LL.M.

Implikasi Presidential Threshold Dalam Pemilu Nasional Serentak
Terhadap Sistem Presidensiil Di Indonesia ----- 75

Dr. Nanik Prasetyoningsih, S.H., M.H.

Kesetaraan Hak Politik Orang Dengan Gangguan Jiwa (ODGJ)
Dalam Pemilihan Umum ----- 101

Tunjung Sulaksono, S.IP., M.Si

Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilu Di Indonesia: Suatu
Utopia? ----- 121

Bagus Sarnawa, S.H., M.Hum

Netralitas Aparatur Sipil Negara Dalam Pemilihan Umum ----- 143

Dr. Suranto, M.Pol., Nasrullah, S.H., S.Ag., MCL.

Tanto Lailam, S.H., LL.M.

Pengaturan Sistem Rekrutmen Penyelenggara Pemilu di Daerah ---
--- 160

Kelik Iswandi

Media Sosial Dan Partai Politik Baru (Studi Kasus Pemilih Muda 17-
29 Tahun) ----- 199

KATA PENGANTAR

Puji Syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat, hidayah dan kesempatan, sehingga buku “Mewujudkan Daulat Rakyat Melalui Pemilu Yang Berkualitas” dapat terselesaikan. Buku ini merupakan hasil diskusi dan pengkajian lembaga Pusat Kajian Konstitusi dan Pemerintahan (PK2P) FH UMY sebagai bentuk kontribusi dan tanggung jawab akademik dalam penyelenggaraan pemilu 2019. Expert Meeting tersebut menghadirkan 2 narasumber yaitu ahli hukum tata negara Prof. Ni’matul Huda dan seorang demisioner komisioner RI, Bambang Eka Cahwa Widodo serta diikuti oleh dosen-dosen bagian Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara dan dosen Ilmu Sosial Politik di lingkungan Perguruan Tinggi di Yogyakarta pada tanggal 14 Maret 2019 serta dihadiri para mahasiswa FH UMY.

Buku Bunga Rampai ini membahas tentang peluang, tantangan, problem, solusi, pemilu serentak 2019 yang notabene baru pertama kalinya diselenggarakan di Indonesia. Sehingga diharapkan dari penyelenggaraan pemilu 2019 ini bisa direkomendasikan beberapa hal supaya pemilu dikemudian hari bisa lebih berkualitas. Buku ini ditulis oleh peserta expert meeting dengan pembahasan dari berbagai sudut penyelenggaraan pemilu 2019.

Terimakasih kami ucapkan kepada Fakultas Hukum UMY yang telah memfasilitasi kegiatan expert meeting sehingga bisa terpublikasikan buku bunga rampai ini. Terima kasih juga kami sampaikan kepada pengurus PK2P FH UMY serta Prof. Ni’matul Huda yang berkenan menjadi reviewer artikel. Semoga kehadiran buku Bunga Rampai ini bisa memberikan pengayaan wawasan terhadap penyelenggaraan pemilu serentak serta dapat bermanfaat bagi penggiat pemilu, dosen, mahasiswa, politisi, birokrasi, penyelenggara pemilu dan bagi semua pembaca.

Yogyakarta, 14 Mei 2019

Ketua PK2P FH UMY

Septi Nur Wijayanti, S.H.M.H

IMPLIKASI *PRESIDENTIAL THRESHOLD* TERHADAP SISTEM PRESIDENSIIL DI INDONESIA

TANTO LAILAM

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
Jalan Brawijaya, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta, 55183.
E-mail: tanto.tatanegara@gmail.com

Abstrak

Fokus kajian ini adalah telaah pro kontra penerapan *presidential threshold* dan implikasi dalam pemilu nasional serentak terhadap sistem presidensiil di Indonesia. Politik hukum ketentuan *presidential threshold* terdapat dalam Pasal 5 Undang - undang No. 23 Tahun 2003, Pasal 9 Undang - undang No.42 Tahun 2008, dan yang saat ini berlaku adalah Pasal 222 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu. *Presidential threshold* tidak melanggar konstitusi/ bertentangan dengan UUD 1945, namun dengan adanya ketentuan ambang batas yang sangat tinggi dapat melanggar hak-hak konstitusional partai politik untuk mengusulkan calon presiden dan wakil presiden sebagaimana dijamin konstitusi.

Idealnya sejak pemilu serentak diterapkan, maka ketentuan *presidential threshold* menjadi tidak relevan, pemilu serentak sejati bertujuan memberikan hak yang sama bagi partai politik peserta pemilu agar tidak terjadi lagi praktik kotor partai politik (parpol) pengusung calon Presiden dan wakil presiden, misalnya *deal-deal* politik kursi menteri. Namun jika tetap diterapkan, maka dapat diterapkan sama dengan *parliamentary threshold*, yakni 4% sehingga masih dalam batas kewajaran konstitusi. Dengan ketentuan tidak diaturnya *presidential threshold* atau diatur dengan ketentuan 4%, maka akan muncul figur-figur alternatif yang menghiasi kontestasi Pilpres 2024, baik yang diusulkan partai besar maupun partai kecil dan bisa jadi figur alternatif tersebutlah menjadi pilihan rakyat. Namun, untuk penguatan pemerintahan presidensial, koalisi dapat dilakukan oleh Presiden/ Wapres setelah terpilih dalam Pemilu dengan mendesain kabinet pemerintahannya, disini Presiden dan partai pendukung pemerintahan dapat menerima pinangan partai politik lain untuk berkoalisi mendukung pemerintahan. Hal ini menjadi solusi, sebab *presidential threshold* tidak mampu mewujudkan koalisi strategis partai politik, banyak partai politik yang loncat (bergabung mendukung pemerintah) setelah calon presiden dan wakil presiden yang didukung kalah pada saat kontestasi.

Kata kunci: pemilihan presiden dan wakil presiden, *presidential threshold*, sistem presidensial.

PENDAHULUAN

Dalam sebuah negara demokrasi, pemilihan umum (pemilu) dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu sendiri. Pemilu merupakan *conditio sine quanon* dianutnya prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara adalah berdaulat dan berhak ikut aktif dalam proses politik (Bisariyadi, 2012:536), yang secara konkrit terejewantahkan dalam pemilu yang jujur dan adil (*free and fair elections*). Penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil merupakan pondasi dari suatu masyarakat yang demokratis sekaligus merupakan moralitas bangsa.

Laju pertumbuhan demokrasi dan pemilu di Indonesia setelah reformasi sangatlah cepat, mulai dari ditetapkan pemilihan presiden dan pilkada sebagai ujung tombak demokrasi, diperkuat lagi dengan pemilu nasional serentak dan pilkada serentak. Pemilu nasional serentak merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR RI, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota, serta Presiden dan Wakil presiden yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Serta pemungutan suara dilaksanakan secara serentak. Perkembangan pemilu tidak serentak (terpisah) menuju pemilu nasional serentak diawali dengan adanya putusan MK No.14/PUU-XI/2013 perihal pengujian materiil Undang-undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945, yang dilatarbelakangi dua persoalan pokok, yaitu:

- a. Norma yang menetapkan penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) dilakukan setelah penyelenggaraan Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan), yaitu Pasal 3 ayat (5) UU Pilpres; dan

- b. Norma yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, yaitu Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU Pilpres.

Pokok putusannya meliputi:

- a. Pasal 3 ayat (5): “Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD”
- b. Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2): ayat (1) Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dapat mengumumkan bakal calon Presiden dan/atau bakal calon Wakil Presiden dalam kampanye pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD; ayat (2) Bakal calon Presiden dan/atau bakal calon Wakil Presiden yang diumumkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah mendapatkan persetujuan tertulis dari bakal calon yang bersangkutan.
- c. Pasal 14 ayat (2): “Masa pendaftaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak penetapan secara nasional hasil Pemilu anggota DPR”;
- d. Pasal 112, “Pemungutan suara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan paling lama 3 (tiga) bulan setelah pengumuman hasil pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota”.

Pasal 3 ayat (5) UU Pilpres, Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU Pilpres dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Putusan tersebut berimplikasi bahwa pemilu yang tidak serentak (terpisah) bertentangan dengan UUD 1945, dan mengembalikan tatanan pemilu seperti yang digagas pada saat amandemen UUD 1945 yakni “pemilu serentak”. Namun, demi pertimbangan penataan sistem pemilu dan budaya hukum pemilu, maka pemberlakuan pemilu serentak tersebut pada Pemilu tahun 2019 dan Pemilu seterusnya.

Dalam putusan *a quo*, Pasal 9 UU Pilpres “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” (selanjutnya disebut *presidential threshold*) merupakan 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 MK menyerahkan ketentuan *presidential threshold* kepada pembentuk undang-undang (*open legal policy*), apakah *presidential threshold* bisa diterapkan atau tidak itu sangat tergantung pada *political will* dari pembentuk undang-undang.

Putusan MK ini menarik untuk di diskusikan karena mengiringi laju perkembangan ketatanegaraan Indonesia yang semakin demokratis, MK sebagai lembaga pengawal demokrasi memiliki kewenangan untuk menata sistem demokratisasi dan kepemiluan yang mengarah pada idealisasi sistem pemilu melalui putusan pengujian undang-undang. Tidak bisa dipungkiri bahwa pilpres tahun 2004, 2009, 2014 yang dilakukan setelah pemilu legislatif ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan (*presidential threshold*) sebagai Calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan Parpol yang berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan Parpol jangka panjang.

Artinya desain pemilu serentak telah ditancapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, namun tetap menyisakan persoalan praktik politik praktis dengan tetap menghadirkan ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 dengan persentase yang sangat tinggi “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”.

Ketentuan *presidential threshold* ini secara tidak langsung bertujuan untuk melanggengkan kekuasaan partai politik besar, dan sekaligus memaksa parpol baru dan parpol kecil untuk menginduk atau berkoalisi dengan parpol besar. Artinya parpol besar dan kecil yang keberadaannya dijamin dalam konstitusi, tak memiliki hak yang sama dalam pengajuan calon presiden, partai baru atau kecil tak memiliki pilihan untuk mengajukan sendiri calon presiden alternatif. Ketentuan *presidential threshold* banyak menimbulkan persoalan, baik telah mengurangi makna “persamaan dihadapan hukum dan pemerintahan partai politik peserta pemilu”, juga berimplikasi pada sistem presidensial yang akan dijalankan presiden dan wakil presiden. Penguatan sistem presidensiil dalam putusan pemilu serentak tersebut, akan tetap selalu dikotori oleh praktik buruk partai politik (parpol) pengusung calon Presiden, baik dalam bentuk bagi-bagi kursi di pemerintahan, maupun parpol yang menjadi kutu loncat berkoalisi demi mencari bahan bakar Parpol-nya agar terus berjalan, sekaligus ditambah dengan lemahnya sistem oposisi Parpol. Untuk mengurai benang kusut tersebut, kajian implikasi *presidential threshold* dalam pemilu nasional serentak terhadap sistem presidensiil di Indonesia penting untuk dilakukan.

PEMBAHASAN

A. Pemilu Nasional Serentak

Dalam konteks global, Pemilihan umum merupakan padanan dari kata bahasa Inggris yaitu “*general election*”, menurut Black’s Law Dictionary definisi dari kata “*election*” yang paling relevan adalah: “*The process of selecting a person to occupy an office (usually a public office), membership, award, or other title or status*”. *General election* diartikan dalam literatur yang sama sebagai “*an election that occurs at a regular interval of time*” atau pemilihan yang berlangsung dalam jangka waktu yang rutin. Dalam perspektif hak asasi manusia,

Pemilihan umum adalah salah satu hak asasi warga negara yang sangat prinsipil, karenanya dalam rangka pelaksanaan hak-hak asasi adalah suatu keharusan bagi pemerintah untuk melaksanakan pemilihan umum, sesuai dengan asas bahwa rakyatlah yang berdaulat, maka semuanya itu harus dikembalikan kepada rakyat untuk menentukannya. Pemilu dalam konteks UUD 1945 merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menuju pembentukan institusi negara dan pemilihan pejabat-pejabat negara sebagai pengembalian kedaulatan rakyat yang dilakukan secara berkala (5 tahun).

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa pentingnya pemilu diselenggarakan secara berkala dikarenakan oleh beberapa sebab, yaitu: *pertama*, pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. *Kedua*, di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia. *Ketiga*, perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena penambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (*new voters*) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri. *Keempat*, pemilihan umum perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif (Jimly Asshiddiqie, 2006: 11).

Menurut Hamdan Zoelva bahwa untuk menjamin terwujudnya Pemilu yang benar-benar sesuai dengan kaidah demokrasi, pelaksanaannya harus dilakukan dengan sistem yang baik, yaitu adanya bagian-bagian yang merupakan sistem sekunder (*subsystems*) seperti *electoral regulation*, *electoral process*, dan *electoral law enforcement*. *Electoral regulation* adalah segala ketentuan atau aturan mengenai Pemilu yang berlaku, bersifat mengikat dan menjadi pedoman bagi penyelenggara, calon, dan pemilih dalam menunaikan peran dan fungsi masing-masing. *Electoral process* adalah seluruh

kegiatan yang terkait langsung dengan pelaksanaan pemilu merujuk pada ketentuan perundang-undangan baik yang bersifat *legal* maupun bersifat teknis. *Electoral law enforcement* merupakan penegakan hukum terhadap aturan-aturan pemilu baik politis, administratif, atau pidana. Terpenuhinya ketiga bagian pemilu tersebut sangat menentukan sejauh mana kapasitas sistem dapat menjembatani pencapaian tujuan dan proses pemilu, masing-masing bagian tidak dapat dipisah-pisahkan karena merupakan suatu kesatuan utuh (Hamdan Zoelva, 2013: 381).

Untuk mewujudkan *electoral regulation, electoral process, dan electoral law enforcement* dilakukan dengan melakukan penataan sistem pemilu, salah satunya adalah pemilu serentak. Pemilu nasional serentak merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR RI, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota, serta Presiden dan Wakil presiden yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, serta pemungutan suara dilaksanakan secara serentak (bersamaan). Makna serentak ini lebih pada pelaksanaan pemungutan suara pemilu badan legislatif dengan pilpres dalam satu waktu (bersamaan), pemilu ini dimulai pada tahun 2019. Pada pemilu 2004, 2009, dan 2014, pelaksanaan pemilu badan legislasi dan pilpres dilaksanakan tidak serentak (terpisah).

Beberapa alasan/ pentingnya Pemilu nasional serentak, meliputi:

1. Pemilu Nasional Serentak memperkuat Sistem Presidensiil

Penyelenggaraan Pilpres haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan menurut UUD 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial. Salah satu di antara kesepakatan dan tujuan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat saat melakukan pembahasan amandemen UUD 1945 (1999-2002) adalah memperkuat sistem presidensial. Hal tersebut akan menjadi dasar penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensiil yang baik, efektif dan efisien. Kenyataannya hasil amandemen UUD 1945 belum memuat ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil, presiden terkadang tersandera kepentingan politik partai politik, politik bagi bagi kursi kekuasaan, dan lainnya. Kondisi tersebut dilakukan

rekonstruksi dengan menghadirkan pemilu serentak sebagai salah satu jalan memperkuat sistem pemerintahan presidensiil.

Menurut Jimly Asshiddiqie bahwa dengan mekanisme Pemilu Nasional Serentak banyak sekali manfaat yang dapat diperoleh dalam memperkuat sistem pemerintahan, meliputi: (a) sistem pemerintah diperkuat melalui *'political separation' (decoupled)* antara fungsi eksekutif dan legislatif yang memang sudah seharusnya saling imbang mengimbangi. Para pejabat di kedua cabang kekuasaan ini dibentuk secara sendiri-sendiri dalam waktu yang bersamaan, sehingga tidak terjadi konflik kepentingan ataupun potensi sandera menyandera yang menyuburkan politik transaksional; (b) Salah satu kelemahan sistem *'decoupling'* ini potensi terjadinya gejala *'divided government'* atau *'split-government'* sebagai akibat kepala pemerintahan tidak menguasai dukungan suara mayoritas di parlemen. Namun hal ini haruslah diterima sebagai kenyataan yang tentunya harus diimbangi dengan penerapan prinsip tidak dapat saling menjatuhkan antara parlemen dan pemerintah; (c) Sistem *'impeachment'* hanya dapat diterapkan dengan persyaratan ketat, yaitu adanya alasan tindak pidana, bukan alasan politik; (iv) untuk menjaga iklim dan dinamika *"public policy debate"* di parlemen. Harus dimungkinkan anggota partai politik berbeda pendapat dengan partainya dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, dan kebijakan *"party recall"* harus ditiadakan dan diganti dengan kebijakan *"constituent recall"*. Dengan cara demikian, maka keputusan untuk diterapkannya sistem Pemilu serentak mulai tahun 2019 dapat dijadikan momentum untuk penguatan sistem pemerintahan. Ini harus dijadikan agenda utama pasca terbentuknya pemerintahan hasil pemilu 2014, sehingga periode 2014-2019 benar dimanfaatkan untuk konsolidasi demokrasi yang lebih produktif dan efisien serta penguatan sistem pemerintahan presidensiil (Jimly Asshiddiqie, "Pemilihan Umum Serentak dan Penguatan Sistem Pemerintahan", diunduh dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/173/Pemilihan_Umum_Serentak.pdf:1).

2. Pilihan Penafsiran Konstitusi

Latar belakang pemikiran pemilu serentak merujuk pada penafsiran *original intent* dan penafsiran sistematis, apabila diteliti lebih lanjut makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan UUD 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan Pilpres adalah dilakukan serentak dengan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia *Ad Hoc I* Badan Pekerja MPR RI yang mempersiapkan *draft* perubahan UUD 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota MPR yang bertugas membahas perubahan UUD 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa "...yang dimaksud Pemilu itu adalah Pemilu untuk DPR, Pemilu untuk DPD, Pemilu untuk Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD, jadi diletakkan dalam satu rezim Pemilu". Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan Pemilu nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu "... Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah Presiden dan Wakil Presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota." (vide Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum (2010), halaman 602 yang mengutip Risalah Komisi A ke-2 Sidang Majelis pada Sidang Tahunan MPR 2001, tanggal 5 November 2001).

Dengan demikian, dari sudut pandang penafsiran *original intent* dari penyusun perubahan UUD 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan Pilpres, bahwa Pilpres diselenggarakan secara bersamaan dengan Pemilu Legislatif. Hal demikian sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum berada dalam satu tarikan nafas, yakni, "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, dan Presiden dan Wakil Presiden dan DPRD". Artinya, baik dari sisi metode penafsiran *original intent* maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal secara komprehensif, Pilpres dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota

lembaga perwakilan. Menurut MK bahwa dalam memaknai ketentuan UUD mengenai struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan harus mempergunakan metode penafsiran yang komprehensif untuk memahami norma UUD 1945 untuk menghindari penafsiran yang terlalu luas, karena menyangkut desain sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang dikehendaki dalam keseluruhan norma UUD 1945 sebagai konstitusi yang tertulis.

Penafsiran sebagai tolok ukur untuk menilai suatu norma hukum Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 merupakan suatu hal yang tepat, karena gagasan dan semangat yang terkandung dalam suatu norma hukum tersebut terkait dengan ruang dan waktu, dalam arti erat kaitannya dengan situasi dimana dan ketika norma hukum itu diterapkan. Kebutuhan akan penafsiran tersebut timbul karena konstitusi tidak memuat semua ketentuan normatif yang diperlukan dalam rangka penataan kehidupan bernegara. Untuk melakukan penafsiran konstitusi diperlukan metode dan teknik tertentu yang dapat dipertanggungjawabkan secara rasional dan ilmiah, sehingga upaya menegakan konstitusi sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman yang ada dan tidak bertentangan dengan dengan semangat rumusan konstitusi yang lazim digunakan dalam rumusan normatif (Jimly Asshiddiqie, 1997: 16)

Penggunaan metode penafsiran *original intent* oleh hakim MK sebagai pilihan argumentasi hukum dapat dibenarkan, sebab hakim bebas memilih dan tidak memilih metode penafsiran dalam memberikan pertimbangan hukum putusannya, jadi secara teoritis bahwa pilihan penafsiran *original intent* dapat dibenarkan. Dalam praktik peradilan, metode penafsiran konstitusi yang satu dapat digunakan oleh hakim bersama-sama dengan metode penafsiran lainnya, dan tidak ada keharusan bagi hakim hanya boleh memilih dan menggunakan satu metode penafsiran saja, misalnya *original intent* saja. Namun dalam kasus ini juga dapat didekati dengan metode penafsiran *non original intent*, dalam arti bahwa Pemilu yang tidak secara serentak dapat dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 karena menyebabkan lemahnya sistem presidensiil yang dijamin konstitusi, pemborosan anggaran, menyebabkan sistem

politik lebih buruk, *presidential threshold* sebagai penyebab bagi bagi kursi, dan lainnya.

Intinya hakim boleh menggunakan metode penafsiran yang dipilihnya berdasarkan keyakinan yang benar terhadap teks Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, namun penggunaan penafsiran tersebut bukan tak terbatas atau bersifat mutlak. Menurut Kusnu Goesniadhie bahwa hakim bebas dalam memeriksa dan memutus suatu perkara (*independence of judiciary*), namun kebebasan tersebut tidak bersifat mutlak, karena tugas hakim adalah menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, dengan jalan menafsirkan hukum dan mencari dasar-dasar serta asas yang menjadi landasannya, melalui perkara-perkara yang dihadapkan kepadanya, sehingga putusannya mencerminkan rasa keadilan rakyat Indonesia. Hal tersebut berarti kebebasan hakim dibatasi oleh Pancasila. Dengan kata lain, putusan hakim tidak boleh menyimpang dari Pancasila dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan negara dan bangsa Indonesia. Sebab hakim di Indonesia harus menganut tata hukum bangsa Indonesia yang berdasar pada Pancasila dan UUD 1945, yang dapat dijumpai pada tatanan dasar tata hukum Indonesia yakni hukum dasar yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.

Selain itu, penafsiran *original intent* tidak dapat diterapkan jika penafsiran tersebut justru menyebabkan tidak berjalannya negara hukum berdasarkan konstitusi. Menurut Aidul Fitricada sebagaimana dikutip Iwan Satriawan bahwa MK perlu mempertanggungjawaban metode penafsiran yang digunakan untuk memutus suatu perkara agar hal tersebut bisa dipertanggungjawabkan kepada publik. Hal ini perlu dilakukan karena MK memiliki kewenangan penafsiran yang luas terhadap konstitusi, sehingga ia pun rentan dengan kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan dalam menafsirkan UUD 1945 (Iwan Satriawan, 2008: 21). Artinya harus ada pertanggungjawaban akademis terhadap penggunaan metode penafsiran dalam menentukan pertentangan norma hukum, tidak cukup sampai disitu, seluruh elemen bangsa ini juga harus melakukan pengkajian dan memberikan penilaian kritis terhadap metode penafsiran yang digunakan hakim konstitusi.

3. Pemilu yang Lebih Efisien

Penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Legislatif secara serentak memang akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Hal itu akan meningkatkan kemampuan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, Pilpres yang diselenggarakan secara serentak dengan Pemilu Legislatif juga akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat. Selain itu, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada pemilihan umum serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta *checks and balances* dari pemerintahan presidensial dengan keyakinannya sendiri. Untuk itu warga negara dapat mempertimbangkan sendiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih anggota DPR dan DPRD yang berasal dari partai yang sama dengan calon presiden dan wakil presiden. Hanya dengan Pemilu serentak warga negara dapat menggunakan haknya untuk memilih secara cerdas dan efisien. Dengan demikian pelaksanaan Pilpres dan Pileg yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip konstitusi yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas.

Paling tidak ada beberapa urgencitas Pemilu serentak, yaitu: *pertama*, melalui penyelenggaraan Pemilu serentak diyakini bahwa dengan Pemilu serentak akan menghemat anggaran, sehingga beban negara akan berkurang. Pengurangan beban anggaran ini pada prinsipnya akan sangat membantu pemerintah dalam mewujudkan dan mendanai program-program lain guna kepentingan rakyat banyak. Kalau pelaksanaan demokrasi justru berjalan tanpa adanya perimbangan antara ongkos yang harus dikeluarkan dengan manfaat yang diperoleh, maka situasi semacam ini akan melahirkan defisit demokrasi. *Kedua*, dari sisi efektifitas penyelenggaraan Pemilu, maka Pemilu serentak akan sangat efektif dari sisi waktu pelaksanaan maupun sisi tenaga yang dibutuhkan.

Penyelenggaraan Pemilu yang berbeda terkesan menyita waktu dan membutuhkan kinerja yang sedemikian besar. *Ketiga*, Pemilu serentak mengurangi gejolak politik uang, fakta telah menunjukkan bahwa pelaksanaan Pemilu dalam waktu yang berbeda tidak hanya menimbulkan biaya yang besar, tetapi melahirkan *cost politic* yang kian membengkak, baik bagi Parpol maupun pihak yang turut bertarung dalam perhelatan demokrasi (Janpatar Simamora, 2014: 10-12).

B. Sistem Presidensiil di Indonesia

Giovanni Sartori menegaskan bahwa sistem politik dikatakan pemerintahan presidensial, jika presiden: *(i) result from populer election, (ii) during his or her pre-establish tenure cannot be discharged by a parliamentary vote, and (iii) heads or otherwise directs the government that he or she appoints* (Saldi Isra, 2013: 405). Pandangan lain bahwa konsep sistem pemerintahan presidensiil murni itu memuat dua belas ciri yaitu:

- a. Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan;
- b. Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat;
- c. Masa Jabatan Presiden yang pasti;
- d. Kabinet atau dewan menteri dibentuk oleh Presiden;
- e. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislaif;
- f. Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif;
- g. Menteri tidak boleh merangkap anggota badan legislatif;
- h. Menteri bertanggung jawab kepada Presiden
- i. Masa jabatan menteri tergantung pada kepercayaan Presiden;
- j. Peran eksekutif dan legislatif dibuat seimbang dengan sistem *checks and balances*;
- k. Pembuatan undang-undang oleh badan legislatif tanpa melibatkan lembaga eksekutif;
- l. Hak veto Presiden terhadap undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif;

Jadi yang dimaksud dengan sistem pemerintahan presidensiil murni apabila di dalamnya memuat ciri-ciri sistem presidensiil tersebut di atas secara keseluruhan (Sulardi, 2012: 520-521). Artinya rancangan bangun menurut UUD 1945, bahwa sistem presidensiil harus dibangun oleh mekanisme pemilihan langsung Presiden.

Sistem Pemilu adalah sebuah sistem yang menggantungkan stabilitas pemerintahan pada dukungan rakyat secara langsung, karena beberapa alasan (*raison d'être*) yang sangat mendasar, yaitu: *Pertama*, Presiden yang terpilih melalui Pemilu akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil; *Kedua*, Pilpres secara otomatis akan menghindari intrik-intrik politik dalam proses pemilihan dengan sistem perwakilan. *Ketiga*, Pilpres akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain. Keempat, Pemilu dapat menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* antara Presiden dengan lembaga perwakilan karena sama-sama dipilih oleh rakyat (Saldi Isra, 2009).

Merujuk pada perkembangan demokratisasi di Indonesia, ternyata urgensi Pilpres saja ternyata tidak cukup untuk memperkuat sistem presidensiil, sehingga diperlukan penataan ideal bahwa Pilpres dilakukan secara langsung dan serentak bersamaan dengan Pemilu Legislatif. Misalnya hasil Pilpres 2009 yang terkesan hambar disebabkan karena banyak kelemahan dan kekurangan selama proses pesta rakyat tersebut berlangsung, banyak peraturan-peraturan pelaksanaannya yang tidak sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat serta bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan hak asasi manusia (Sudi Prayitno, 2009: 79). Selain itu, pendalaman demokrasi juga dapat dipandang sebagai upaya untuk merealisasikan pemerintahan yang efektif, untuk itu negara dan masyarakat seharusnya saling bersinergi sehingga bisa saling memperkuat perannya masing-masing (Siti Zuhro, 2012: 32). Dengan pemilu nasional serentak diharapkan memperkuat hubungan legislatif dan eksekutif dalam kerangka *checks and balances* yang dikehendaki oleh konstitusi sehingga akan menciptakan pemerintahan yang lebih stabil dan efektif dalam konteks sistem pemerintahan presidensiil yang telah dikonsepsikan dalam UUD RI 1945 (Rosa Ristawati, 2009: 35).

Dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945, meliputi:

- a. Presiden sebagai kepala negara dan lambang pemersatu bangsa.
- b. Presiden tidak hanya ditentukan oleh mayoritas suara pemilih, akan tetapi juga syarat dukungan minimal sekurang-kurangnya lima puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia dapat langsung diambil sumpahnya sebagai Presiden.
- c. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara.
- d. Presiden dipilih langsung oleh rakyat untuk masa jabatan lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan
- e. Presiden hanya dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) hanya dengan alasan-alasan tertentu yang secara limitatif ditentukan dalam UUD 1945, yaitu apabila terbukti menurut putusan pengadilan dalam hal ini MK, telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/ atau apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Dengan sistem pemerintahan yang demikian, UUD 1945 menempatkan Presiden dalam posisi yang kuat sehingga dalam masa jabatannya tidak dapat dijatuhkan oleh DPR selain karena alasan dan proses yang secara limitatif telah ditentukan dalam UUD 1945
- f. Posisi Presiden dalam hubungannya dengan DPR adalah sejajar dengan prinsip hubungan yang saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*). Menurut UUD 1945, dalam hal tertentu kebijakan Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR seperti pengangkatan duta dan penerimaan duta dari negara lain. Presiden dalam menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain, serta perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-Undang harus dengan persetujuan DPR. Pada sisi lain, DPR dalam menjalankan kekuasaan membentuk Undang-Undang harus dilakukan bersamasama serta disetujui

bersama dengan Presiden. Mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), Presiden mengajukan rancangan APBN untuk dibahas bersama untuk mendapat persetujuan DPR dan apabila rancangan APBN tidak mendapatkan persetujuan DPR, Presiden menjalankan APBN tahun sebelumnya. Berdasarkan sistem pemerintahan yang demikian, posisi Presiden secara umum tidak tergantung pada ada atau tidak adanya dukungan DPR sebagaimana lazimnya yang berlaku dalam sistem pemerintahan parlementer. Hanya untuk tindakan dan beberapa kebijakan tertentu saja tindakan Presiden harus dengan pertimbangan atau persetujuan DPR. Walaupun dukungan DPR sangat penting untuk efektivitas jalannya pemerintahan yang dilakukan Presiden tetapi dukungan tersebut tidaklah mutlak.

C. Implikasi *Presidential Threshold* terhadap Sistem Presidensial

1. Ketentuan *Presidential Threshold*

Threshold atau ambang batas dipahami sebagai batas minimal dukungan atau suara yang mesti dimiliki untuk memperoleh hak tertentu dalam pemilu. Ketentuan *threshold* dalam penyelenggaraan pemilu lebih difungsikan untuk mengurangi jumlah peserta pemilu, misalnya jumlah parpol yang duduk di lembaga perwakilan dan jumlah parpol/kelompok parpol dalam pencalonan presiden dan wakil presiden. Sementara *presidential threshold* adalah ambang batas perolehan suara yang harus diperoleh oleh partai politik dalam suatu pemilu untuk dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Beberapa ketentuan *presidential threshold* sejak 2003 - 2014, meliputi:

- a. Undang - undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 5 mengatur ketentuan bahwa “Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi

DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu Anggota DPR”.

- b. Undang - undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 9 mengatur ketentuan: “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”.

Pasal 9 Undang - undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden kemudian diuji oleh MK, dalam putusan MK No.14/PUU-XI/2013 disebutkan bahwa Pasal 9 merupakan 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 (*open legal policy*). Artinya MK menyerahkan ketentuan *presidential threshold* kepada pembentuk undang-undang, apakah *presidential threshold* bisa diterapkan atau tidak itu sangat tergantung pada *political will* dari pembentuk undang-undang.

Ketentuan *presidential threshold* diserahkan kepada pembentuk undang-undang ini dalam bahasa hukum disebut *open legal policy*, konsep *open legal policy* adalah hal yang baru dan relatif tidak dikenal sebelumnya. Selama ini istilah *policy* (kebijakan) lebih dikenal luas dalam bidang studi kebijakan publik, antara lain dalam istilah *communitarian* (kebijakan masyarakat), *public policy* (kebijakan publik), dan *social policy* (kebijakan sosial). Di bidang ilmu kebijakan publik, istilah kebijakan (*policy*) sudah mengandung makna bebas atau terbuka (*open*), karena pada dasarnya makna kebijakan selalu merujuk pada keleluasaan pejabat/pihak yang berwenang untuk melakukan hal-hal tertentu yang pelaksanaannya tidak atau belum diatur secara jelas oleh peraturan perundang-undangan. Hal demikian berbeda dengan pengertian terbuka (*open*) di bidang pembentukan hukum (Mardian Wibowo, 2015: 204).

Dalam sistem hukum nasional, maka kebijakan hukum dapat diartikan sebagai tindakan pembentuk undang-undang dalam menentukan subyek, obyek, perbuatan, peristiwa, dan/atau akibat untuk diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian kata "terbuka" dalam istilah "kebijakan hukum terbuka" diartikan sebagai suatu kebebasan bagi pembentuk undang-undang untuk mengambil kebijakan hukum, namun tetap berdasar pada konstitusi dan tidak melanggar/ bertentangan dengan konstitusi. Kebijakan hukum yang bersifat terbuka dapat dilakukan terhadap teks-teks yang maknanya luas, sementara teks yang maknanya sudah jelas tidak boleh ditafsirkan lagi. Contoh *open legal policy* adalah penafsiran Pasal 18 ayat (4): "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis".

Hasil kajian Radita Ajie (2006: 117) menyebutkan bahwa sesungguhnya pembentuk undang-undang diberikan keleluasaan dalam menentukan suatu aturan, larangan, kewajiban atau batasan-batasan yang dimuat dalam suatu norma undang-undang yang sedang dibuat yang merupakan pilihan kebijakan pembuat undang-undang sepanjang norma tersebut sepanjang:

- a. tidak bertentangan secara nyata (jelas) dengan UUD 1945;
- b. tidak melampaui kewenangan pembentuk undang-undang (*detournement de pouvoir*).
- c. tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan (*willekeur*).

Artinya putusan MK yang menyerahkan ketentuan *presidential threshold* dapat dibenarkan, tetapi MK juga tidak memberikan koreksi terhadap implikasi *presidential threshold* dalam pemilihan umum, apalagi persentase yang besar dapat melanggar hak-hak konstitusional partai politik peserta pemilihan umum. Namun MK tetap memberikan batasan bahwa ketentuan pengaturan *presidential threshold* harus merujuk pada konstitusi.

Ketentuan *presidential threshold* dalam Undang - undang No.23 Tahun 2003 dan Undang - undang No.42 Tahun 2008 berbeda, namun pada pilpres 2004 justru terpilih Presiden Susilo Bambang Yudoyono

yang diusung partai Partai Demokrat yang hanya memperoleh 10% kursi di DPR. Ini menunjukkan bahwa *presidential threshold* dengan presentase yang rendah dapat memunculkan calon presiden alternatif yang bisa jadi terpilih menjadi presiden dan wakil presiden pilihan rakyat.

Ketentuan *presidential threshold* pada pemilu 2009 dan 2014 diatur dalam Undang - undang No.42 Tahun 2008 yang mensyaratkan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional. Sebagai contoh Partai Demokrat pada pemilu 2009 cukup kuat, sehingga dapat mengusung calon presiden. Namun pada pemilu 2014, Partai Demokrat gagal mengusung calon presiden dan wakil presiden, padahal sudah melakukan konvensi untuk menentukan siapa calon presiden yang akan diusung. Kegagalan ini dipicu oleh syarat perolehan suara yang kurang untuk dapat mengusung calon presiden sendiri (minimal 20% kursi parlemen atau 25% suara rakyat).

Sementara untuk pemilu 2019, Pasal 222 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu adalah “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”, hingga akhirnya kontestasi menghadirkan wajah-wajah lama yang bertanding (Joko Widodo dan Prabowo Subianto sebagai calon presiden), artinya ketentuan tersebut sengaja digunakan untuk menghalangi calon-calon presiden alternatif yang diusung oleh partai politik kecil. Menurut penggagas pemilu serentak Effendi Gazali bahwa penerapan sistem *presidential threshold* terkesan sebagai upaya membatasi agar pertarungan di Pilpres 2019 hanya menghadirkan dua paslon, bahkan semua hancur gara-gara *presidential threshold*, yang lebih terlihat sebagai upaya melarang putra dan putri terbaik bangsa untuk ikut masuk dalam kompetisi pilpres. Bahkan, ada kesan ingin membatasi agar hanya terdapat satu pasangan kompetitor dan kalau bisa dicari kompetitor yang terlemah (<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190424180114-32->

389317/presidential-threshold-dinilai-merusak-sistem-pemilu-serentak, 28 April 2019).

2. Implikasi *Presidential Threshold* terhadap Sistem Presidensial

Pada dasarnya untuk menciptakan sistem presidensial yang kuat sudah diatur dalam UUD 1945, dengan menghadirkan presiden terpilih dengan syarat yang cukup berat. Pasal 6A ayat (3) menyebutkan bahwa: “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. Ketentuan ini sebenarnya juga merupakan ambang batas legitimasi presiden dimata rakyat, presiden memiliki kekuatan penuh dari rakyat.

Selain itu, pasal sebelumnya yakni Pasal 6A ayat (2): “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” tidak menentukan adanya *presidential threshold* (ambang batas) dalam Pilpres. Pasal 6A ayat (2) secara konstitusional memberikan hak kepada partai politik dan gabungan partai politik peserta pemilu untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden. Artinya sistem presidensial yang dijamin UUD 1945 yang salah satu karakteristiknya adalah menyelenggarakan pilpres tidak mengharuskan adanya ketentuan *presidential threshold*, ketentuan *presidential threshold* muncul karena adanya keinginan menjaga hubungan yang harmonis antara presiden dengan lembaga perwakilan (DPR), padahal hubungan yang harmonis dapat diciptakan setelah pemilu presiden berlangsung (koalisi pemerintahan).

Pandangan Abdul Latif bahwa *presidential threshold* dirancang untuk membangun sistem presidensial lebih efektif, praktik menunjukkan bahwa dalam kurun waktu lima tahun terakhir, Presiden dan Wakil Presiden Indonesia tidak cukup mampu mengendalikan pemerintahan tanpa adanya koalisi kuat. *Threshold* 20% kursi DPR

atau 25% perolehan suara sah nasional pemilu anggota DPR, merupakan salah satu instrumen untuk memperkuat koalisi yang memungkinkan Presiden bisa memiliki otoritas lebih efektif (Abdul Latief, 2009).

Kelemahan tidak diterapkan *presidential threshold* adalah kemungkinan terpilihnya figur calon Presiden dan Wakil Presiden dari partai gurem (partai kecil) yang memiliki sedikit atau tidak sama sekali wakil di DPR. Implikasinya adalah Presiden terpilih akan sulit mendapatkan dukungan dari lembaga legislatif dan dapat menciptakan pemerintahan yang tidak stabil. Apabila *Presidential Threshold* tetap diberlakukan, maka akan meningkatkan kualitas calon Presiden dan Wakil Presiden karena melalui proses seleksi oleh Parpol, disamping itu penghapusan ambang batas akan berdampak pada kepemimpinan eksekutif yang tidak akan mendapatkan dukungan dari lembaga legislatif (Sodikin, 2014: 28).

Ada beberapa sisi positif apabila *Presidential Threshold* tetap diberlakukan, yaitu (Sodikin, 2014: 28):

- a. Apabila *Presidential Threshold* ditiadakan akan menyebabkan lembaga legislatif cenderung dominan, sehingga melemahkan sistem presidensiil;
- b. Apabila *Presidential Threshold* tetap tinggi memaksa Parpol dan gabungan Parpol memperkuat sistem presidensiil dan akan menyeleksi calon Presiden dan Wakil Presiden;
- c. Akan terjadi koalisi untuk memperkuat pelaksanaan pemerintahan, sehingga akan membangun pemerintahan yang efektif;
- d. *Presidential Threshold* dalam pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden dimaksudkan untuk penyederhanaan Parpol.

Pandangan lain, Saldi Isra mengemukakan bahwa MK tidak membatalkan *presidential threshold* (ambang batas) pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Pada batas penalaran yang wajar, dengan dipulihkan kembali makna Pemilu serentak dalam Pasal 22E Ayat (1) dan (2) UUD 1945, ambang batas minimal tersebut menjadi kehilangan relevansi. Artinya, semua partai politik yang

dinyatakan lolos menjadi peserta pemilu dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6A Ayat (2) UUD1945. Dalam kaitan dengan itu, dengan menggunakan asumsi maksimal, bila semua partai politik peserta pemilu mengajukan calon sendiri-sendiri, maka jumlah pasangan calon akan menjadi lebih banyak. Agar jumlah calon tidak berada di luar akal sehat, persyaratan Parpol peserta Pemilu mestinya tidak lebih ringan dan longgar dari ketentuan yang ada saat ini. Artinya, dengan memakai jumlah Parpol dalam Pemilu 2014, maka paling banyak hanya akan muncul 12 pasangan calon pada putaran pertama pemilihan Presiden, jumlah demikian dapat dikatakan lebih dari cukup untuk menyediakan alternatif calon bagi pemilih (Saldi Isra, dalam “Jalan Panjang menuju Pemilu Serentak, http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=563:jalan-panjang-menusu-pemilu-serentak&catid=2:mediaindonesia&Itemid=2).

Namun kedepan, perlu adanya rekonstruksi *presidential threshold* yang sesuai dengan semangat pemilu serentak, beberapa poin yang menarik:

- a. *Presidential threshold* tidak melanggar konstitusi/ bertentangan dengan UUD 1945, namun dengan adanya ketentuan ambang batas yang sangat tinggi dapat melanggar hak-hak konstitusional partai politik untuk mengusulkan calon presiden dan wakil presiden sebagaimana dijamin konstitusi.
- b. Pandangan penulis bahwa idealnya sejak pemilu serentak diterapkan, maka ketentuan *presidential threshold* menjadi tidak relevan, pemilu serentak sejati bertujuan memberikan hak yang sama bagi partai politik peserta pemilu agar tidak terjadi lagi praktik dikotor partai politik (parpol) pengusung calon Presiden dan wakil presiden, misalnya deal-deal politik kursi menteri. Namun jika tetap diterapkan, maka dapat diterapkan sama dengan *parliamentary threshold*, yakni 4% sehingga masih dalam batas kewajaran konstitusi.
- c. Dengan ketentuan tidak diaturnya *presidential threshold* atau diatur dengan ketentuan 4%, maka akan muncul figur-figur alternatif

yang menghiasi kontestasi Pilpres 2024, baik yang diusulkan partai besar maupun partai kecil dan bisa jadi figur alternatif tersebutlah menjadi pilihan rakyat. Disisi lain dengan tidak adanya ketentuan *presidential threshold* atau maksimal 4%, maka semua partai politik yang lolos *parliamentary threshold* memiliki hak konstitusional yang sama dihadapan hukum dan konstitusi, namun tidak berarti melarang partai-partai politik untuk berkoalisi, partai-partai politik tetap saja dapat berkoalisi untuk mencalonkan Presiden/ Wapres maupun berkoalisi pada saat penyusunan kabinet.

- d. *Untuk penguatan pemerintahan presidensial, koalisi dapat dilakukan oleh Presiden/ Wapres setelah terpilih dalam Pemilu dengan mendesain kabinet pemerintahannya, disini Presiden dan partai pendukung pemerintahan dapat menerima pinangan partai politik lain untuk berkoalisi mendukung pemerintahan. Hal ini menjadi solusi, sebab presidential threshold tidak mampu mewujudkan koalisi strategis partai politik, banyak partai politik yang loncat (bergabung mendukung pemerintah) setelah calon presiden dan wakil presiden yang didukung kalah pada saat kontestasi.*

PENUTUP

Presidential threshold adalah ambang batas perolehan suara yang harus diperoleh oleh partai politik dalam suatu pemilu untuk dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Beberapa ketentuan *presidential threshold* sejak 2003 - 2014, meliputi: Undang - undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 5 mengatur ketentuan bahwa “Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu Anggota DPR”.

Undang - undang No.42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 9 mengatur ketentuan: “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”. Sementara Pasal 222 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu adalah “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”.

Kedepan, perlu adanya rekonstruksi *presidential threshold* yang sesuai dengan semangat pemilu serentak, beberapa argumen: (1) *Presidential threshold* tidak melanggar konstitusi/ bertentangan dengan UUD 1945, namun dengan adanya ketentuan ambang batas yang sangat tinggi dapat melanggar hak-hak konstitusional partai politik untuk mengusulkan calon presiden dan wakil presiden sebagaimana dijamin konstitusi; (2) Pandangan penulis bahwa idealnya sejak pemilu serentak diterapkan, maka ketentuan *presidential threshold* menjadi tidak relevan, pemilu serentak sejati bertujuan memberikan hak yang sama bagi partai politik peserta pemilu agar tidak terjadi lagi praktik dikotor partai politik (parpol) pengusung calon Presiden dan wakil presiden, misalnya deal-deal politik kursi menteri. Namun jika tetap diterapkan, maka dapat diterapkan sama dengan *parliamentary threshold*, yakni 4% sehingga masih dalam batas kewajaran konstitusi; (3) dengan ketentuan tidak diaturnya *presidential threshold* atau diatur dengan ketentuan 4-10%, maka akan muncul figur-figur alternatif yang menghiasi kontestasi Pilpres 2024, baik yang diusulkan partai besar maupun partai kecil dan bisa jadi figur alternatif tersebutlah menjadi pilihan rakyat; (4) *Untuk penguatan pemerintahan presidensial, koalisi dapat dilakukan oleh Presiden/ Wapres setelah terpilih dalam Pemilu dengan mendesain kabinet pemerintahannya, disini Presiden dan partai pendukung pemerintahan dapat menerima pinangan partai politik lain untuk berkoalisi mendukung pemerintahan. Hal ini menjadi solusi, sebab presidential threshold tidak mampu mewujudkan koalisi strategis partai politik, banyak partai politik yang loncat (bergabung*

mendukung pemerintah) setelah calon presiden dan wakil presiden yang didukung kalah pada saat kontestasi.

Daftar Pustaka

- Abdul Latif, dalam “Pilpress dalam Perspektif Koalisi Multipartai, *Jurnal Konstitusi* Volume 6, Nomor 3, September 2009
- Bisariyadi, dkk., dalam “Komparasi Mekanisme Penyelesaian Sengketa Pemilu di Beberapa Negara Penganut Paham Demokrasi Konstitusional, *Jurnal Konstitusi* Volume 9, Nomor 3, September 2012
- Hamdan Zoelva, dalam “Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013
- Janpatar Simamora, dalam “Menyongsong Pemilu serentak”, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 3 Nomor 1 April 2014
- Jimly Asshidiqqie, 1997, *Teori dan Aliran Konstitusi*, In Hill Co, Jakarta.
- , dalam “Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006
- , “Pemilihan Umum Serentak dan Penguatan Sistem Pemerintahan”, diunduh dari http://www.jimly.com/makalah/namafile/173/Pemilihan_Umum_Serentak.pdf,
- Mardian Wibowo, “Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 2, Juni 2015
- Radita Ajie, “Batasan Pilihan Kebijakan Pembentuk Undang-Undang (*Open Legal Policy*) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13 NO. 02 - Juni 2016

- Rosa Ristawati, dalam “Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dalam Kerangka Sistem Pemerintahan Presidensiil”, *Jurnal Konstitusi Puskoling Universitas Airlangga*, Vol. II, No. 1, Juni 2009
- Saldi Isra, dalam “Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi Dalam Sistem Presidensial”, *Jurnal Konstitusi Pusako Universitas Andalas*, Volume II, No. 1, Juni 2009
- , dalam “Hubungan Presiden dan DPR”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013
- , dalam “Jalan Panjang menuju Pemilu Serentak”, http://www.saldiisra.web.id/index.php?option=com_content&view=article&id=563:alan-panjang-menusu-pemilu-serentak&catid=2:mediaindonesia&Itemid=2, diunduh pada tanggal 15 Juli 2014, pukul.21.00
- Siti Zuhro, dalam “Memahami Demokrasi Lokal: Pilkada, Tantangan, dan Prospeknya”, *Jurnal Pemilu Demokrasi* Volume 4 Desember 2012
- Sodikin, dalam “Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial”, *Jurnal Rechtsvinding*, Volume 3 Nomor 1 April 2014
- Sudi Prayitno, dalam “Refleksi Yuridis Pilpres 2009”, *Jurnal Konstitusi* Volume 6 Nomor 3, September 2009
- Sulardi, dalam “Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar Undang-Undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 3, September 2012
- “Presidential Threshold Dinilai Merusak Sistem Pemilu Serentak”, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190424180114-32-389317/presidential-threshold-dinilai-merusak-sistem-pemilu-serentak>, 28 April 2019.

KESETARAAN HAK POLITIK ORANG DENGAN GANGGUAN JIWA (ODGJ) DALAM PEMILIHAN UMUM

NANIK PRASETYONINGSIH

Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
Jalan Brawijaya, Tamantirto, Kasihan, Bantul, Yogyakarta, 55183. Email:
nprasetyoningsih@gmail.com

Abstrak

Komisi Pemilihan Umum mengelompokkan Orang Dengan Gangguan Kejiwaan (ODGJ) ke dalam kelompok penyandang disabilitas mental. Disabilitas mental merupakan sebuah kondisi episodik, atau tidak permanen, walaupun penderita mengalami disabilitas dalam sebagian fungsi mentalnya, akantetapi masih bisa hidup normal dan mampu menentukan yang terbaik menurut diri sendiri. Dalam Pemilu 2019, para ODGJ termasuk dianggap cakap untuk menjadi pemilih. KPU sebagai organ dan alat negara adalah untuk lebih mengedepankan pendekatan berbasis hak asasi, yaitu memandang penyandang disabilitas mental sama seperti manusia lain yang punya hak berpolitik melalui pemilihan umum. Pemilu memberikan kesempatan untuk meningkatkan partisipasi dan mengubah persepsi publik atas kemampuan penyandang disabilitas. Dengan demikian penyandang disabilitas dapat memiliki suara politik yang lebih kuat dan semakin diakui sebagai warga negara setara.

Kata kunci: Disabilitas, ODGJ, partisipasi, pemilu.

PENDAHULUAN

Kaum disabilitas merupakan bagian dari warga negara Indonesia yang berhak atas penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak dasarnya, seperti dijamin dalam UUD NRI 1945. Pada pemilihan anggota legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014, kaum disabilitas masih mengalami diskriminasi; salah satunya dalam menggunakan hak memilihnya dalam pemilihan umum. Penyebabnya adalah ketiadaan regulasi yang melindungi hak kaum disabilitas (PSHK, 2016).

Pada tahun 2015, Mahkamah Konstitusi menetapkan Putusan MK No. 135/PUU-XIII/2015 yang mencabut ketentuan Pasal 57 ayat 3 huruf a