

**REKONSTRUKSI SISTEM *PRESIDENTIAL THRESHOLD* DALAM SISTEM
PEMILU DI INDONESIA (STUDI PERBANDINGAN SISTEM *PRESIDENTIAL
THRESHOLD* INDONESIA DAN BRAZIL)**

***RECONSTRUCTION OF THE PRESIDENTIAL THRESHOLD SYSTEM IN THE
ELECTION SYSTEM IN INDONESIA (COMPARATIVE STUDY OF THE
PRESIDENTIAL THRESHOLD SYSTEM OF INDONESIA AND BRAZIL)***

Sinta Devi Ambarwati, M. Roziq Saifulloh dan Stella M.S. Aritonang

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Korespondensi Penulis : sdeviambarwati@gmail.com

Citation Structure Recommendation :

Ambarwati, Sinta Devi. *Rekonstruksi Sistem Presidential Threshold dalam Sistem Pemilu di Indonesia (Studi Perbandingan Sistem Presidential Threshold Indonesia dan Brazil)*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.1. No.5 (Agustus 2020).

ABSTRAK

Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut sebagai Pemilu merupakan salah satu bagian dari proses sekaligus hasil dari sebuah sistem demokrasi yang didasarkan pada doktrin “*power of the people*”, yakni kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pada tahun 2019, Pemilu tersebut akan dilaksanakan secara serentak. Adanya Pemilu serentak ini lahir setelah diterbitkannya putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Namun, muncul beberapa persoalan dalam penyelenggaraan Pemilu 2019 tersebut yaitu adanya penerapan konsep *Presidential Threshold* atau ambang batas untuk pengajuan Presiden dan Wakil Presiden. Penerapan kebijakan *Presidential Threshold* ini memberikan dampak positif, salah satunya yakni penguatan sistem presidensial melalui penyederhanaan partai politik. Akan tetapi dengan adanya penerapan *Presidential Threshold* ini juga dapat menimbulkan adanya politik transaksional antar partai politik. Selain itu, *Presidential Threshold* juga dianggap menghilangkan hak warga negara untuk memilih (*right to vote*). Seiring dengan beberapa kelemahan penerapan *Presidential Threshold* tersebut maka diperlukan adanya sebuah gagasan untuk mengatur kebijakan *Presidential Threshold* agar dalam penerapannya nanti pada Pemilu 2019 tidak ada lagi kontradiksi yang terjadi di masyarakat terkait adanya kebijakan *Presidential Threshold*. Hal tersebut dapat dilakukan dengan cara menerapkan adanya konsep Pemilihan Umum menggunakan sistem *Presidential Threshold* secara Serentak, namun dalam pelaksanaannya nanti menggunakan sistem Pemilu Tertutup. Adapun alternatif yang kedua guna mengoptimalkan Pemilu serentak 2019, yakni menggunakan sistem *Presidential Threshold* dan sistem Pemilu Terbuka, namun dilaksanakan secara Bertahap. Yang ketiga menggunakan sistem *Presidential Threshold* 0%.

Kata Kunci: Indonesia vs. Brazil, Pemilihan Umum, *Presidential Threshold*

ABSTRACT

Elections that are hereinafter referred to as elections are one part of the process as well as the result of a democratic system based on the doctrine of "power of the people", namely the power of the people, by the people, and for the people. In 2019, the election will be held simultaneously. The existence of this simultaneous election was born after the issuance of the Constitutional Court of the Republic of Indonesia No. 14 / PUU-XI / 2013 on The Testing of Law No. 42 of 2008 concerning Presidential and Vice Presidential Elections. However, there are some problems in the implementation of the 2019 election, namely the application of the concept of Presidential Threshold or threshold for presidential and vice presidential submissions. The implementation of this Presidential Threshold policy has a positive impact, one of which is the strengthening of the presidential system through simplification of political parties. However, the implementation of the Presidential Threshold can also lead to transactional politics between political parties. In addition, the Presidential Threshold is also considered to eliminate the right of citizens to vote (right to vote). Along with some of the weaknesses of the implementation of the Presidential Threshold, there is a need for an idea to regulate the Presidential Threshold policy so that in its application later in the 2019 Election there are no more contradictions that occur in the community regarding the existence of Presidential Threshold policies. This can be done by applying the concept of General Elections using the Presidential Threshold system simultaneously, but in its implementation later using the Closed Election system. The second alternative to accept the 2019 simultaneous elections, namely using the Presidential Threshold system and the Open Election system, but implemented gradually. The third uses the Presidential Threshold system of 0%.

Keywords: Indonesia vs. Brazil, General Election, Presidential Threshold

A. PENDAHULUAN

Indonesia menduduki posisi sebagai negara demokrasi terbesar ketiga di dunia selain Amerika Serikat dan India.¹ Demokrasi di Indonesia mengalami dinamika dengan pola dan karakteristiknya sendiri. Melalui demokrasi inilah, lahir sebuah konsep Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut sebagai Pemilu.² Pemilu menunjukkan bahwa kekuasaan politik berasal dari rakyat dan dipercayakan demi kepentingan rakyat, dan kepada rakyatlah para pejabat bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya.³

Pemilu pada tahun 2019 akan dilaksanakan secara serentak. Keberadaan Pemilu serentak tersebut lahir setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi RI Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.⁴ Konsep Pemilihan Umum serentak merupakan suatu kebijakan politik untuk melakukan penggabungan pelaksanaan Pemilihan Umum legislatif dan Pemilihan Umum eksekutif dalam satu hari pelaksanaan pemungutan suara.⁵

Berbagai persiapan telah dilakukan untuk menyambut pergelaran pesta demokrasi lima tahunan itu. Namun muncul beberapa persoalan dalam penyelenggaraan Pemilu 2019 tersebut yaitu adanya penerapan konsep *Presidential Threshold* atau ambang batas untuk pengajuan Presiden dan Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang berbunyi sebagai berikut :

“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 suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.”

¹ Michael Buehler, *Islam and Democracy in Indonesia Insight Turkey*, Insight Turkey, Vol.11, No.4 (2009), Hlm.51.

² Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Penerbit PT Kencana, Jakarta, 2011, Hlm.331.

³ David Bentham dan Kevin Boyle, *Demokrasi*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2000.

⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD Negara RI Tahun 1945.

⁵ Ria Casmi Arrsa, *Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Vol.11, No.3 (September 2014), Hlm.532.

Menurut putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, ketentuan mengenai *Presidential Threshold* dianggap merupakan kebijakan hukum terbuka (*Open Legal Policy*) dari pembentuk undang-undang. Istilah kebijakan hukum terbuka dapat dimaknai sebagai suatu kebebasan bagi pembentuk undang-undang untuk mengambil kebijakan hukum.⁶ *Presidential Threshold* ini menjadi salah satu cara penguatan sistem presidensial melalui penyederhanaan partai politik.⁷

Namun, penerapan *Presidential Threshold* mengandung beberapa konsekuensi atau dampak negatif. Penerapan sistem tersebut mengharuskan setiap partai politik untuk berkoalisi dalam mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden. Hal tersebut menyebabkan sangat rentan terjadi tukar menukar kepentingan (politik transaksional). Selain itu, ketentuan tentang mekanisme *Presidential Threshold* juga menghilangkan hak warga negara untuk memilih (*Right to Vote*) secara cerdas dan efisien atau "*Political Efficiency*".⁸

Padahal, setiap warga negara memiliki hak-hak yang sama.⁹ Dengan kata lain, penghapusan *Presidential Threshold* berarti membuka saluran politik rakyat dan dalam derajat tertentu meningkatkan partisipasi pemilih karena daya tarik calon Presiden dan Wakil Presiden yang lebih banyak pilihan alternatifnya.¹⁰ Seiring dengan beberapa kelemahan penerapan *Presidential Threshold* diatas, maka diperlukan sebuah langkah strategis guna mengoptimalkan sistem tersebut melalui "**Rekonstruksi Sistem *Presidential Threshold* dalam Pemilihan Umum 2019**". Berdasarkan paparan latar belakang diatas, penulis menarik beberapa rumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana problematika penerapan *Presidential Threshold* dalam Pemilihan Umum serentak 2019?
2. Bagaimana konsep pengaturan penerapan *Presidential Threshold* yang efektif dalam Pemilihan Umum di Indonesia?

⁶ Mardian Wibowo, *Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Konstitusi, Vol.12, No.2 (Juni 2015), Hlm.211.

⁷ Janedri M. Ghaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Penerbit Konstitusi Pres, Jakarta, 2012, Hlm.33.

⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2008 dalam Perkara Pengujian Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, tanggal 26 Maret 2013, Hlm.2.

⁹ A. Gunawan Setiardja, *Hak-Hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1993, Hlm.117.

B. LANDASAN TEORI

1. Konsep Negara Demokrasi

Demokrasi merupakan paham dan sistem politik yang didasarkan pada doktrin “*Power of the People*”, yakni kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.¹⁰ Bahwa rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi dalam sistem pemerintahan. Oleh sebab itu, demokrasi juga sering dikatakan sebagai *Rule by the People*, yakni sistem pemerintahan kekuasaan oleh rakyat, baik yang bersifat langsung (*Direct Democracy*) maupun demokrasi dengan sistem perwakilan (*Representative Democracy*).¹¹ Pernyataan tersebut dapat dimaknai bahwa pemerintahan demokratis yang ideal harus bekerja dengan baik sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan rakyatnya.¹²

Demokrasi baik sebagai doktrin atau paham maupun sebagai sistem politik dipandang sebagai alternatif yang lebih baik daripada sistem politik lainnya yang terdapat di hampir di setiap bangsa dan negara.¹³ Demikian kuatnya paham demokrasi, sampai-sampai konsepnya telah menjadi keyakinan politik (*Political Belief*) kebanyakan bangsa, yang pada gilirannya kemudian berkembang menjadi isme, bahkan berkembang menjadi mitos yang dipandang dapat membawa berkah bagi kehidupan bangsa-bangsa beradab.¹⁴

Secara etimologis, “Demokrasi” terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Yunani yaitu “*Demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu tempat dan “*Cratein*” atau “*Cratos*” yang berarti kekuasaan atau kedaulatan. Jadi secara bahasa, *Demos-Cratein* atau *Demos-Cratos* adalah keadaan negara dimana dalam sistem pemerintahannya, kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.¹⁵

¹⁰ Ajat Sudrajad, *Demokrasi Pancasila dalam Prespektif Sejarah*, Mozaik Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora, Vol.8, No.1 (2016), Hlm.2.

¹¹ David Jary dan Julia, *Collin's Dictionary of Sociology*, Penerbit Glasgow Haper Collin Publisher, Britania, 1991, Hlm.152.

¹² Arend Liphart, *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Penerbit Yale University Press, New Haven, 1984, Hlm.1.

¹³ A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, Penerbit ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2006, Hlm.130-131.

¹⁴ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Grafiti, Jakarta, 1995, Hlm.5.

¹⁵ Azyumardi Arza, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*, Penerbit ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2000, Hlm.10.

2. Konsep *Presidential Threshold*

Presidential Threshold adalah pengaturan tingkat ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara (*ballot*) atau jumlah perolehan kursi (*seat*) yang harus diperoleh partai politik peserta Pemilu agar dapat mencalonkan Presiden dari partai politik tersebut atau dengan gabungan partai politik.¹⁶ Pengaturan *Presidential Threshold* secara yuridis tertuang di dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, yang menyatakan: “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”.

Ambang batas itulah yang akan dijadikan syarat untuk mengajukan calon Presiden pada Pemilu massal 2019. Perlu dicatat bahwa syarat Pilpres 2019 menggunakan ambang batas Pemilu tahun 2014.¹⁷ Namun, tak ada satu pun partai politik yang meraih 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara sah nasional. Berikut perolehan suara sah nasional 10 parpol dalam Pemilu 2014¹⁸:

- a. Partai Nasional Demokrat 8.402.812 suara (6,72 persen);
- b. Partai Kebangkitan Bangsa 11.298.957 suara (9,04 persen);
- c. Partai Keadilan Sejahtera 8.480.204 suara (6,79 persen);
- d. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan 23.681.471 suara (18,95 persen);
- e. Partai Golongan Karya 18.432.312 suara (14,75 persen);
- f. Partai Gerindra 14.760.371 suara (11,81 persen);
- g. Partai Demokrat 12.728.913 suara (10,19 persen);
- h. Partai Amanat Nasional 9.481.621 suara (7,59 persen);
- i. Partai Persatuan Pembangunan 8.157.488 suara (6,53 persen);
- j. Partai Hanura 6.579.498 suara (5,26 persen).

¹⁶ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Penerbit Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta, 2009, Hlm.19.

¹⁷ Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 menentukan bahwa hanya partai politik Peserta Pemilu yang memiliki kursi sekurang-kurangnya 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh suara sekurang-kurangnya 25% dari jumlah suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR yang dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Undang-undang ini menjadi acuan Pemilu 2014.

¹⁸ Ihsanuddin, *Melihat Peta Politik Pilpres 2019 Pascaputusan MK soal “Presidential Threshold*, diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/11/16080101/melihat-peta-politik-pilpres-2019-pascaputusan-mk-soal-presidential>, diakses pada 29 Januari 2019.

C. PEMBAHASAN

1. Penerapan *Presidential Threshold* dalam Pemilu Serentak 2019

Pemilihan Umum (Pemilu) memiliki peranan penting dalam suatu negara demokrasi, karena Pemilu merupakan sarana untuk memilih dan mengisi jabatan-jabatan politik dalam pemerintahan sebagai wakil rakyat yang diselenggarakan secara demokratis dan adil. Pelaksanaan Pemilu di Indonesia didasarkan pada Pasal 22E UUD NRI 1945 yang berbunyi: “Pemilihan Umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”. Pengaturan Pemilu dalam UUD NRI 1945 membuktikan bahwa penyelenggaraan Pemilu di Indonesia penting sebagai pengejawantahan sistem demokrasi.¹⁹ Maka untuk mencapai tujuan hukum²⁰ tersebut, perlu diketahui implikasi penerapan *Presidential Threshold* pada Pemilu 2019 mendatang.

Pertama, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) di tahun 2019 akan didominasi oleh partai-partai besar, meskipun nantinya terdapat koalisi antar partai menggunakan angka *Presidential Threshold* pada Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) 2014. Hal itu disebabkan karena ambang batas yang digunakan adalah ambang batas pada tahun 2014. Ambang batas tersebut pun menjadi tidak logis karena Pemilu 2019 bukan bagian dari Pileg 2014. Ketika dominasi terjadi, maka bursa calon Presiden hanya akan diisi paling banyak dua calon saja. Padahal, Pasal 6A angka 2 UUD NRI 1945 memberi penjelasan bahwa setiap partai politik peserta Pemilihan Umum memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah menghilangkan hak partai politik peserta Pemilihan Umum serentak terutama partai politik baru peserta Pemilihan Umum 2019 dan seterusnya dikarenakan ketentuan dari Pasal 222. Secara logika hukum, partai politik baru peserta Pemilihan Umum serentak akan tersendera dengan ketentuan *Presidential Threshold* tersebut.

¹⁹ Muhammad Mukhtarrija, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani dan Agus Riwanto, *Inefektifitas Pengaturan Presidential Threshold dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol.24, No.4 (Oktober 2017), Hlm.645.

²⁰ Tujuan hukum yaitu mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia. dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif. Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Penerbit Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, Hlm.13.

Kedua, polarisasi besar-besaran yang mengakibatkan menurunnya kohesi sosial. Polarisasi tersebut tentu akan berdampak pada menurunnya kohesi sosial. Hal tersebut dibuktikan dengan data survey dari Saiful Mujani Research and Consulting (SMRC) tentang siapakah yang paling tepat untuk menjadi Wakil Presiden Joko Widodo di Pemilu tahun 2019. Hasil survey menunjukkan angka fantastis, yakni sebanyak 66,9 responden memilih setuju dua tokoh (Jokowi dan Prabowo) ini bergabung dalam Pilpres.²¹

Ketiga, akan terjadi penurunan kepercayaan publik terhadap Presiden terpilih. Hal ini terjadi dikarenakan semua partai politik peserta Pemilu tidak bisa masuk dalam bursa Pilpres. Artinya, tidak terdapat varian pilihan yang beragam untuk dipilih oleh rakyat. Ketika kehendak rakyat untuk memilih pilihan yang beragam terhambat, maka dalam batas penalaran yang wajar, sistem *Presidential Threshold* telah memaksa rakyat untuk memilih calon yang tidak dikehendaknya. Ketika hal tersebut terjadi, kepercayaan publik terhadap pemimpin pasca pemilihan tentu akan menurun sehingga isu kepercayaan publik menjadi hal yang krusial di masa mendatang.²²

2. Konsep Pengaturan Penerapan *Presidential Threshold* yang Efektif dalam Pemilihan Umum di Indonesia

Kombinasi Pemilihan Umum menggunakan tiga sistem yaitu sistem *Presidential Threshold*, sistem pelaksanaan Pemilu Serentak, dan sistem Pemilu Proporsional dengan varian *Opened List* (Terbuka) merupakan kombinasi yang tidak ideal untuk diterapkan dalam menjalankan demokrasi di Indonesia. Pendapat tersebut bukanlah tanpa alasan, berdasarkan ketentuan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik”. Maka adanya kombinasi antara sistem *Presidential Threshold* dan sistem Pemilu Proporsional dengan varian *Opened List* (Terbuka) akan bertabrakan dengan keberadaan atas tujuan dari sistem *Presidential Threshold* itu sendiri.

²¹ Haifa Salsabila, SMRC: 66,9 Persen Masyarakat Setuju Jokowi-Prabowo Berpasangan, diakses dari <http://news.metrotvnews.com/politik/ZkeQ3ork-smrc-66-9-persen-masyarakat-setuju-jokowi-prabowo-berpasangan>, diakses pada 29 Januari 2019.

²² Nuruddin, *Opini: Pakta Integritas untuk Pemimpin Berkualitas*, Media Cetak Seputar Indonesia, diakses pada 29 Januari 2019.

Adapun tujuan dari *Presidential Threshold* itu sendiri yaitu untuk mempermudah bagi presiden dalam mengeksekusi multipartai, sehingga akan banyak sekali partai yang dapat hidup dan dapat mempunyai wakil di parlemen. Insentif bagi partai untuk menggabungkan diri bahkan partai minoritas sekalipun, sejauh melewati ambang batas (*threshold*), dapat *survive* secara politik. Kombinasi antara sistem *Presidential Threshold* dan sistem Pemilu Proporsional dengan varian *Opened List* (Terbuka) pun semakin diperparah dengan adanya sistem pelaksanaan Pemilu Serentak berdasarkan Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang dimultitafsirkan karena terdapat implikasi dari mobilitas politik dan hukum dalam rapat panitia khusus perdana pada Oktober 2016.²³ Maka, dibutuhkan gagasan penerapan *Presidential Threshold* yang efektif dalam Pemilihan Umum guna mendukung serta menguatkan sistem presidensial dan demokrasi di Indonesia, melalui cara-cara berikut ini:

a. Pemilihan Umum menggunakan sistem *Presidential Threshold* secara Serentak, namun menggunakan sistem Pemilu Tertutup

Sistem pemerintahan *Presidential Threshold* secara serentak akan stabil dan efektif bila dipadukan dengan sistem Pemilu Tertutup, dimana cara ini akan dapat menghasilkan pemerintahan satu partai atau koalisi partai yang dapat selaras dengan eksekutif. Bilamana seorang calon presiden terpilih, ia punya hak prerogatif untuk menentukan semua susunan anggota legislatif. Dengan demikian, sang presiden tidak perlu berkompromi atau bernegosiasi dengan partai lain. Presiden dapat mengklaim mayoritas rakyat sudah memberikannya hak penuh untuk memerintah (*Democracy Majoritarian*). Dengan kata lain, dalam Pemilihan Umum tidak ada lagi pembeda antara Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) dengan Pemilihan Umum Legislatif (Pileg) atau dua pemilihan, karena telah berbaur menjadi satu yaitu Sistem Tertutup ini, yang dilaksanakan secara Serentak yang akan memilih partai yang didalamnya termasuk pula Presiden, Wakil Presiden dan anggota legislatifnya. Adanya sistem ini pun tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sehingga dapat diimplementasikan.

²³ Muhammad Iqbal dan Ananda Teresia, *5 Alasan Presidential Threshold Tak Bisa Dipakai di Pemilu 2019*, diakses dari <https://kumparan.com/@kumparannews/5-alasan-presidential-threshold-tak-bisa-dipakai-di-Pemilu-2019>, diakses pada 29 Januari 2019.

Sederhananya, sistem ini dapat dikatakan sama dengan sistem Pemilu distrik²⁴ atau setidaknya tidaknya mendekatinya. Dimana aktor yaitu partai politik yang mendapatkan suara terbanyak berhak menguasai pemerintahan dalam hal ini menentukan Presiden dan Wakil Presiden serta sebagian besar Anggota Legislatif²⁵, dan yang lain sebagai aktor politik yang kalah dan mendapatkan sedikit suara hanya berhak dalam mengisi sedikit kursi legislatif atau tidak sama sekali sehingga secara tidak langsung partai yang kalah dipaksa oleh sistem untuk menjadi oposisi sistemik dengan pemerintahan. Tipe demokrasi ini cenderung tidak berbelit-belit dalam mengambil suatu kebijakan publik dalam pemerintahan, karena tidak perlu mengakomodasi kepentingan politik dari aktor politik yang kalah. Akibat lainnya, demokrasi tipe ini cenderung berbiaya murah dan tidak menimbulkan kegaduhan politik antara eksekutif dan legislatif.²⁶

Manfaat dengan adanya sistem ini akan menyederhanakan sistem kepartaian, mempermudah anggaran penyelenggaraan Pemilihan Umum, serta memperkuat sistem kepartaian. Di mana partai politik akan berlomba dalam memperbaiki nama baiknya. Sehingga apabila nantinya terdapat kesalahan dalam elit maupun anggota partai politiknya yang menjabat, maka partai politik tersebut lah yang bertanggungjawab atas namanya. Dan meminimalisir adanya koalisi.

b. Pemilihan Umum menggunakan sistem *Presidential Threshold* dan sistem Pemilu Terbuka, namun dilaksanakan secara Bertahap (Dua Tahap)

Penerapan sistem ini sejatinya mengembalikan ruh Pemilihan Umum di Indonesia sebelum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. Meskipun aplikasinya menghabiskan banyak dana anggaran dalam sehari saja,

²⁴ Sistem distrik ini mengatur calon yang mendapatkan suara terbanyak yang akan menjadi pemenang, meskipun selisih dengan calon lain hanya sedikit. Suara yang mendukung calon lain akan dianggap hilang dan tidak dapat membantu partainya untuk mendapatkan jumlah suara partainya di distrik lain. dalam Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Penerbit Gramedia, Jakarta, 2013, Hlm.462.

²⁵ Salahudin, *Desain Sistem Pemilu dan Kepartaian 2019*, makalah disampaikan pada acara FGD “Partai Politik dan Pemilu dalam Sistem Presidensiil berdasarkan UUD 1945” kerjasama MPR RI dan UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, pada tanggal 13 April 2017 di Hotel Savana, Malang.

²⁶ Scott Mainwaring, “*Presidentialism in Latin America*” in Arend Lijphard (eds) *Parlementary Versus Presidential Government*, Penerbit Oxford University Press, Oxford, 1992, Hlm.111-115.

namun adanya Pemilihan Umum menggunakan sistem *Presidential Threshold* Proporsional Terbuka yang dilaksanakan secara Bertahap ini tidak mengebiri hak politik warga negara ataupun partai politik tertentu.²⁷ Adanya *Presidential Threshold* memiliki tujuan untuk memperkuat sistem presidensial²⁸, salah satunya yaitu untuk mengharmoniskan antara kebijakan eksekutif dengan legislatif. Maka bila menggunakan sistem Pemilihan Umum Serentak, tujuan keberadaan *Presidential Threshold* tersebut akan hilang sebab dalam Pemilu Serentak, tidak ada satu partai pun yang bisa menjamin bahwa suatu partai bisa secara bersamaan menguasai mayoritas kekuasaan eksekutif dan legislatif. Menurut J. Mark Payne, jika membahas *Presidential Threshold* dalam Pemilu, maka yang dimaksudkan adalah syarat seorang calon presiden untuk terpilih menjadi presiden. Misalnya di Brazil, 50 persen plus satu. Ditinjau dari makna substantif *Presidential Threshold* dalam praktik di beberapa negara tersebut dapat ditegaskan bahwa *Presidential Threshold* adalah syarat seorang calon presiden untuk terpilih menjadi presiden dan bukan syarat pencalonan sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Di dalam negara-negara yang menganut sistem presidensial, apa yang dimaksud dengan *Presidential Threshold* ialah pemberlakuan ambang batas minimum bagi keterpilihan presiden. Dengan kata lain, konteks pemberlakuan *Presidential Threshold* jika istilah ini akan digunakan, bukanlah untuk membatasi pencalonan presiden. Melainkan dalam rangka menentukan persentase suara minimum untuk keterpilihan calon presiden. Berikut merupakan tabel perbandingan sistem *Presidential Threshold* yang diberlakukan di Indonesia dan Brazil²⁹:

Pembeda	Indonesia	Brazil
Sistem Pmrnthn	Presidensil	Presidensil
Pres-T	Syarat Pencalonan	Syarat terpilih menjadi presiden
Konsep Pres-T	membatasi pencalonan presiden	pemberlakuan ambang batas minimum bagi keterpilihan presiden.
Persentase	20-25 %	50 % + 1

Tabel 1. Perbandingan Sistem Presidential Threshold Indonesia dan Brazil

Sumber: Kreasi Penulis

²⁷ Hak politik dalam Konstitusi yaitu hak dipilih tercantum dalam UUD NRI 1945 mulai Pasal 27 ayat (1) dan (2); Pasal 28, Pasal 28D ayat (3); Pasal 28E ayat (3). Sementara hak memilih juga diatur dan dijamin dalam Pasal 1 ayat (2); Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (1); Pasal 19 ayat (1) dan Pasal 22C ayat (1) UUD NRI 1945.

²⁸ Putusan Nomor 53/PUU-XV/2017 menolak permohonan pemohon yang meminta Mahkamah membatalkan Pasal 222 Undang-Undang Pemilu. Salah satu pertimbangan MK adalah sistem *Presidential Threshold* merupakan bagian dari penguatan sistem presidensial.

²⁹ J. Mark Payne, *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*, Penerbit Harvard University, Washington D.C., 2007, Hlm.103.

Meskipun implementasi penggunaan sistem ini merupakan hal yang tidak mungkin karena putusan MK bersifat final and binding, namun adanya Pemilu serentak dengan menggunakan *Presidential Threshold* jauh lebih merugikan dibandingkan Pemilu sebelumnya (Pemilu 2014). Implementasi penerapan sistem *Presidential Threshold* secara Bertahap (Dua Tahap) ini memberikan manfaat berupa dapat mengakomodasi keberadaan partai kecil serta memberikan kesempatan (hak politik) bagi pencoblos atau pemilih baru.

c. Pemilihan Umum menggunakan sistem Pemilu Terbuka, secara Serentak dengan *Presidential Threshold* 0% (Nol Persen)

Penggunaan sistem sebagaimana konsep diatas merupakan alternatif yang seharusnya diterapkan pada Pemilu 2019. Hal tersebut dikarenakan pemberlakuan Pemilu serentak berlaku *Mutatis Mutandis* terhadap *Presidential Threshold*, sehingga *Presidential Threshold* dapat tidak lagi digunakan dalam Pemilu 2019. Sebab, konsep *Presidential Threshold* yang terkandung dalam rumusan Pasal 9 Undang-Undang Pemilu Tahun 2008 adalah dengan mengambil *Presidential Threshold* dari suara legislatif.

Di mana pemilihan legislatif dilakukan terlebih dahulu sebelum Pilpres. Ketika Pemilu dilakukan secara serentak, maka secara otomatis konsep yang terkandung dalam Pasal 9 tersebut batal demi hukum. Dari sembilan hakim MK, ada dua hakim yang mengajukan *Dissenting Opinion* atau perbedaan pendapat terkait putusan MK terhadap uji materi Pasal 222, yakni Saldi Isra dan Suhartoyo. Keduanya sepakat ketentuan *Presidential Threshold* dalam Pasal 222 itu “dihapus”. Sejalan dengan hal tersebut, Mantan Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa karena terdapat perubahan manajemen waktunya yaitu Pemilu serentak, maka yang paling ideal adalah tidak ada lagi *threshold* atau ambang batas sebesar 0% (Nol Persen).³⁰

Dalam praktik ketatanegaraan telah membuktikan keberadaan sistem *Presidential Threshold* berupa ambang batas angka 20 persen, tidak bisa menjamin terwujudnya stabilisasi sistem presidensial, sebagai contoh pada 2009.

³⁰ Kristian Erdianto, *Jimly: Idealnya Presidential Threshold 0 Persen*, diakses dari nasional.kompas.com/read/2018/06/16/17252731/jimly-idealnya-presidential-threshold-0-persen, diakses pada 29 Januari 2019.

Pada Pemilihan Umum di tahun itu, Susilo Bambang Yudhoyono keluar sebagai pemenang dalam Pilpres. Tetapi pengusungnya adalah partai minoritas di DPR. Akhirnya, ia berkoalisi dengan Golkar dalam pembentukan kabinet, walaupun dalam proses pemilihan, Golkar adalah kompetitornya. Penentuan presiden tidak didasarkan pada formasi parlemen, karena keduanya mendapat legitimasi dari jalur yang berbeda. Secara legitimasi pun sama-sama memiliki kedudukan yang kuat, yakni dari rakyat. Maka dari itu, penghapusan *Presidential Threshold* pada Pemilihan Umum serentak bertujuan untuk memanfaatkan teori *Coattail Effect*. Teori *Coattail Effect*, yakni setelah memilih calon Presiden dan Wakil Presiden, pemilih cenderung memilih partai politik atau koalisi partai politik yang mencalonkan presiden yang dipilihnya.³¹

Implementasi salah satu dari ketiga konsep sistem diatas jika dijalankan dengan benar sebagaimana asas Pemilu³², dapat menjadi penyelesaian terhadap problematika Pemilu yang masih terjadi hingga detik ini, diantaranya yaitu efisiensi waktu Pemilu, anggaran Pemilu, pemenuhan hak politik untuk dipilih dan memilih, serta keharmonisan hubungan antara eksekutif dengan Legislatif.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Problematika utama dalam Pemilu 2019 adalah adanya multitafsir terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, sehingga menimbulkan kombinasi sistem *Presidential Threshold* dalam Pemilu Serentak 2019. Hal tersebut menjadi tidak logis karena Pemilu serentak 2019 menggunakan ambang batas Pemilu 2014, padahal keduanya jelas Pemilu yang berbeda. Implikasi akibat ketentuan tersebut adalah inkonstitusional karena mengesampingkan hak politik sebagian anggota masyarakat tertentu, polarisasi kepentingan politik sehingga menurunkan kohesi sosial, serta menurunkan kepercayaan publik terhadap Presiden yang menjabat. Terdapat beberapa kelebihan dalam sistem *Presidential Threshold*, sehingga menghapuskan bukan merupakan jalan satu-satunya.

³¹ Usep Hasan Sadikin, *Paradoks Pemilu Serentak Indonesia*, diakses dari rumahpemilihanumum.org/id/paradoks-pemilihan-umum-serentak-indonesia/, diakses pada 29 Januari 2019.

³² Asas Pemilu: mandiri; jujur; adil; berkepastian hukum; tertib; terbuka; proporsional; profesional; akuntabel; efektif; dan efisien. Pasal 3 Undang-Undang Pemilihan Umum.

Terdapat tiga alternatif konsep pengaturan penerapan *Presidential Threshold* yang ideal dalam Pemilihan Umum di Indonesia, yaitu **Pertama**, Pemilihan Umum menggunakan sistem *Presidential Threshold* secara Serentak, namun menggunakan sistem Pemilu Tertutup. **Kedua**, Pemilihan Umum menggunakan sistem *Presidential Threshold* dan sistem Pemilu Terbuka, namun dilaksanakan secara Bertahap (Dua Tahap). **Ketiga**, Pemilihan Umum menggunakan sistem Pemilu Terbuka, secara Serentak dengan *Presidential Threshold* 0% (nol persen). Maka dengan adanya tiga alternatif sistem tersebut dapat meluruskan kembali tujuan penyelenggaraan Pemilu.

2. Saran

Pemerintah seyogyanya fokus kepada hak politik setiap warga negara sehingga pemilu bukan sebagai ajang kompetisi partai politik saja, namun ajang membangun negara berlandaskan demokrasi. Diharapkan dengan adanya konsep ini dapat diakomodasi atau setidaknya memberikan masukan dalam sistem penyelenggaraan Pemilu pada masa yang akan datang.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arza, Azyumardi. 2000. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, Masyarakat Madani*. (Jakarta: Penerbit ICCE UIN Syarif Hidayatullah).
- Bentham, David dan Kevin Boyle. 2000. *Demokrasi*. (Yogyakarta: Penerbit Kanisius).
- Budiardjo, Miriam. 2013. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. (Jakarta: Penerbit Gramedia).
- Ghaffar, Janedri M.. *Politik Hukum Pemilu*. (Jakarta: Penerbit Konstitusi Pres).
- Huntington, Samuel P.. 1995. *Gelombang Demokrasi Ketiga*. (Jakarta: Penerbit Grafiti).
- Jary, David dan Julia. 1991. *Collin's Dictionary of Sociology*. (Britania: Penerbit Glasgow Haper Collin Publisher).
- Liphart, Arend. 1984. *Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. (New Haven: Penerbit Yale University Press).
- Mainwaring, Scott. 1992. "Presidentialism in Latin America" in Arend Lijphard (eds) *Parlementary Versus Presidential Governement*. (Oxford: Penerbit Oxford University Press).
- Pamungkas, Sigit. 2009. *Perihal Pemilu*. (Yogyakarta: Penerbit Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM).
- Payne, J. Mark. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. (Washington D.C.: Penerbit Harvard University).
- Rahardjo, Satjipto. 2009. *Hukum Progresif. Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*. (Yogyakarta: Penerbit Genta Publishing).
- Setiardja, A. Gunawan. 1993. *Hak-Hak Asasi Manusia Berdasarkan Ideologi Pancasila*. (Yogyakarta: Penerbit Kanisius).
- Tutik, Titik Triwulan. 2011. *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. (Jakarta: Penerbit PT Kencana).
- Ubaedillah, A. dan Abdul Rozak. 2006. *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*. (Jakarta: Penerbit ICCE UIN Syarif Hidayatullah).

Jurnal

- Arrsa, Ria Casmi. *Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi*. Jurnal Konstitusi. Vol.11. No.3 (September 2014).
- Buehler, Michael. *Islam and Democracy in Indonesia Insight Turkey*. Insight Turkey. Vol.11. No.4 (2009).
- Mukhtarrija, Muhammad, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani dan Agus Riwanto. *Inefektifitas Pengaturan Presidential Threshold dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum*. Jurnal Hukum Ius Quia Iustum. Vol.24. No.4 (Oktober 2017).
- Sudrajad, Ajat. *Demokrasi Pancasila dalam Prespektif Sejarah*. Mozaik Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora. Vol.8. No.1 (2016).
- Wibowo, Mardian. *Menakar Konstitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang*. Jurnal Konstitusi. Vol.12. No.2 (Juni 2015).

Media Massa

Nuruddin. *Opini: Pakta Integrita untuk Pemimpin Berkualitas*. Media Cetak Seputar Indonesia.

Karya Ilmiah

Salahudin. *Desain Sistem Pemilu dan Kepartaian 2019*. makalah disampaikan pada acara FGD “*Partai Politik dan Pemilu dalam Sistem Presidensiil berdasarkan UUD 1945*” kerjasama MPR RI dan UIN Maulana Malik Ibrahim Malang, Hotel Savana Malang, 13 April 2017.

Website

Erdianto, Kristian. *Jimly: Idealnya Presidential Threshold 0 Persen*. diakses dari nasional.kompas.com/read/2018/06/16/17252731/jimly-idealnya-presidential-threshold-0-persen. diakses pada 29 Januari 2019.

Ihsanuddin. *Melihat Peta Politik Pilpres 2019 Pascaputusan MK soal “Presidential Threshold*. diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/11/16080101/melihat-peta-politik-pilpres-2019-pascaputusan-mk-soal-presidential>. diakses pada 29 Januari 2019.

Iqbal, Muhammad dan Ananda Teresia. *5 Alasan Presidential Threshold Tak Bisa Dipakai di Pemilu 2019*. diakses dari <https://kumparan.com/@kumparannews/5-alasan-presidential-threshold-tak-bisa-dipakai-di-Pemilu-2019>. diakses pada 29 Januari 2019.

Sadikin, Usep Hasan. *Paradoks Pemilu Serentak Indonesia*. diakses dari rumahpemilihanumum.org/id/paradoks-pemilihan-umum-serentak-indonesia/. diakses pada 29 Januari 2019.

Salsabila, Haifa. *SMRC: 66,9 Persen Masyarakat Setuju Jokowi-Prabowo Berpasangan*. diakses dari <http://news.metrotvnews.com/politik/ZkeQ3ork-smrc-66-9-persen-masyarakat-setuju-jokowi-prabowo-berpasangan>. diakses pada 29 Januari 2019.

Sumber Hukum

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.