

**ANALISIS YURIDIS *PRESIDENTIAL THRESHOLD*
DALAM UNDANG-UNDANG PEMILU PRESIDEN
DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI UNTUK
PEMILU TAHUN 2019**

Tesis



Oleh :

NAMA : Rahmat Teguh Santoso Gobel

NPM : 15912095

BKU : HTN/HAN

PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2016/2017



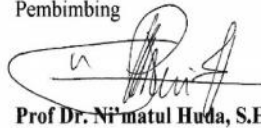
**ANALISIS YURIDIS *PRESIDENTIAL THRESHOLD* DALAM UNDANG-
UNDANG PEMILU PRESIDEN DAN PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI UNTUK PEMILU TAHUN 2019**

Oleh :

Nama Mhs. : **Rahmat Teguh Santoso Gobel S.H**
No. Pokok Mhs. : **15912095**
BKU : **HTN/HAN**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing



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

Yogyakarta, 25 JANUARI 2017

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.



**ANALISIS YURIDIS *PRESIDENTIAL THRESHOLD* DALAM UNDANG-
UNDANG PEMILU PRESIDEN DAN PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI UNTUK PEMILU TAHUN 2019**

Oleh :

Nama Mhs. : **Rahmat Teguh Santoso Gobel S.H**
No. Pokok Mhs. : **15912095**
BKU : **HTN/HAN**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
dan dinyatakan **LULUS** pada Sabtu, 6 Juni 2011
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum

Pembimbing

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

Yogyakarta, 25 JANUARI 2017

Penguji 1

Dr. Saifudin, S.H., M.H.

Yogyakarta, 25 JANUARI 2017

Penguji 2

Dr Muntoha, S.Ag., M.H.

Yogyakarta, 25 JANUARI 2017

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D.

MOTTO

يرفع الله الذين امنوا منكم والذين اوتوا العلم درجات
(.)

Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat.

(Q.S. Al-Mujadalah).

“Jika kalian berbuat baik, sesungguhnya kalian berbuat baik bagi diri kalian sendiri” (QS. Al-Isra:7)

“Orang yang paling dicintai Allah adalah orang yang paling bermanfaat bagi orang lain...”

(HR. Thabrani dalam Mu’jam Al-Kabir li Ath-Thabrani juz 11 hlm.84).

“To accept passively an unjust system is to cooperate with that system; thereby the oppressed become as evil as the oppressor”

“Menerima secara pasrah suatu sistem yang tidak adil, berarti bekerja sama dengan sistem itu; dengan demikian kaum yang tertindas menjadi sama jahatnya dengan si penindas”

(Martin Luther King, Jr)

PERSEMBAHAN

Karya ini saya persembahkan kepada Agama dan Negara tercinta sebagai bentuk pengabdian saya terhadap pengembangan ilmu pengetahuan Indonesia.

Terima kasih dan rasa hormat setinggi-tingginya akan saya persembahkan karya ini kepada 2 insan manusia yang kumuliakan di hadapan ALLAH SWT. Hanya dengan memandangnya jiwa saya merasa dalam damai; mengingat kesabaran dan kegigihannya membuat semangat saya semakin membara; memeluk dan mencium tangannya, membuat hidup saya semakin tenang; dan berkat iringan doa dan curahan kasih sayang yang tak pernah putus, membuat saya menjadi tegar dan bangkit mengejar mimpi; merekalah Ayah dan Ibu saya. Rasjid Gobel S.H & Warni Yunus S.E. Merekalah jantung kehidupan saya yang membuat saya sadar bahwa memberikan kontribusi untuk banyak orang adalah investasi kemanusiaan yang tak ternilai.

Saya persembahkan pula kepada dosen-dosen, guru-guru spiritual dan para sesepuh saya. tak lupa pula kepada adikku tercinta; Muhamad Hidayat Gobel, sahabat-sahabat dan senior-senior saya.

Karya ini pun akan saya persembahkan pula kepada calon kekasih halal yang sementara mengembara kehidupannya. Entah kapan Tuhan akan mempertemukan kita ke dalam bilik cinta abadi.

Semoga Tuhan selalu menjagamu hingga pada saat saya menghalalkanmu selamanya.

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA
PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirohmannirrohim

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya :

Nama : Rahmat Teguh Santoso Gobel S.H

No. Mhs : 15912095

Adalah benar-benar mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan karya tulis ilmiah (Tugas Akhir) berupa Tesis dengan judul :

ANALISIS YURIDIS PRESIDENTIAL THRESHOLD DALAM UNDANG-UNDANG PEMILU PRESIDEN DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI UNTUK PEMILU TAHUN 2019

Karya Ilmiah ini telah saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian pendadaran yang diselenggarakan oleh Pascasarjana Fakultas Hukum UIL.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (orisinil), bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan penjiplakan karya ilmiah (plagiat);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan dilingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir no 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik secara administratif, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian, surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di : Yogyakarta

Pada Tanggal : 23 Januari 2017



Yang membuat pernyataan

Rahmat Teguh Santoso Gobel S.H

KATA PENGANTAR

الحمد لله الذى اظهر بدائع مصنوعاتہ على احسن نظام وخصّ من بينها من شاء بمزيد الطول والانعام ووقفه وهداه الى صراط مستقيم وارشده الى طريق معرفة الاستنباط لقواعد الاحكام الفقهية لمباشرة الحلال وتجنب الحرام. والصلاة والسلام على سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم نور الابصار والبصائر وعلى آله واصحابه الذين ساروا على نهجه القويم والحقوا بالنظائر وعلى التابعين لهم بإحسان الى يوم الدين يوم تبلى :

Puji syukur ke hadirat Allah SWT yang senantiasa melimpahkan anugrah dan nikmat yang begitu dahsyat, sehingga atas ridho-Nya saya dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “*Analisis Yuridis Presidential Threshold Dalam Undang-Undang Pemilu Presiden Dan Putusan Mahkamah Konstitusi Untuk Pemilu Tahun 2019*”. Shalawat dan salam senantiasa tercurah atas Baginda Nabi Muhammad SAW yang telah menjadi motor penggerak peradaban manusia, menebarkan ajaran agama Islam sebagai pedoman hidup dan meyakini kepada kita bahwa Islam adalah satu-satunya agama yang diridhai oleh Allah SWT.

Terlepas dari segala keterbatasan saya, saya menyadari betul bahwa tesis ini jauh dari kesempurnaan. Sebagai manusia yang jauh dari kelebihan, saya berharap semoga tesis ini mempunyai nilai manfaat bagi seluruh pembaca. Dengan adanya tesis pun, saya juga sangat berharap tesis ini dapat menambah khazanah keilmuan hukum Indonesia. Ucapan terima kasih juga saya haturkan kepada seluruh pihak yang telah membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini baik secara langsung maupun tidak langsung, secara

materiil maupun moril. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Dr. H. Aunur Rohim. SH. MH, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D. selaku Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Ibu Prof Dr Hj Ni'matul Huda S.H.,M.Hum. selaku pembimbing yang senantiasa mencurahkan kemampuannya dalam memaksimalkan penelitian saya. Sungguh saya bangga dibimbing oleh Guru Besar Hukum Tata Negara yang saya kagumi sejak saya masuk ke Pascasarjana Hukum UII. Perhatiannya terhadap penelitian saya, tidak sekedar sebagai tanggung jawab keilmuan, melainkan cerminan tanggung jawab kemanusiaan sesama insan manusia ciptaan ALLAH SWT. Terima kasih atas segala investasi keilmuannya. Semoga ALLAH SWT membalas segala kebaikan ibu selama ini.
4. Tim Penguji, Bapak Dr. Muntoha S.Ag.,M,H, M.Hum. dan Bapak Dr. Saifudin S.H. M.Hum. terimakasih sudah banyak memberikan masukan yang konstruktif dan progresif dalam penyusunan Tesis ini.
5. Bapak/ibu dosen staff pengajar Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Terima kasih telah banyak memberikan ilmu yang bermanfaat kepada saya. semoga kebaikan bapak/ibu sekalian dapat dilipatgandakan oleh ALLAH SWT.

6. Bapak/ibu staff sekretariat PPs FH UII yang banyak memberikan bantuan dan masukan terhadap pengembangan akademik selama saya menempuh pendidikan selama 1 tahun 3 bulan 3 minggu 3 hari di PPs FH UII. Terima kasih atas semuanya.
7. Ayahanda Rasjid Gobel S.H dan Ibunda Warni Yunus S.E, yang tidak henti-hentinya memanjatkan doa', memberikan nasihat, membakar semangat, mencurahkan motivasi, dan semua bentuk pengorbanannya. Mereka adalah orang tua yang sangat sabar dan penyalur kekuatan moral bagi saya. Mereka adalah orang tua yang ikhlas mencari rezeki, demi ambisi saya untuk menjadi seorang magister hukum muda. Alhamdulillah di usia 23 Tahun ini, saya bisa mempersembahkan gelar ini karena kegigihan kalian menyekolahkan saya. Walaupun terlunta-lunta oleh keadaan yang memisahkan jarak kita, bagi saya hal itu menjadi kekuatan terbesar yang pernah saya miliki. Saya tidak ingin melihat kesedihan dimata kedua orang tua saya, saya selalu berusaha untuk bertempur di berbagai medan akademik untuk meraih prestasi demi membanggakan kedua orang tua yang sangat saya cintai. Berkat merekalah, saya menyadari bahwa setinggi apapun pendidikan saya, merekalah adalah maha guru kehidupan dan guru pertama saya. Olehnya, saya akan berusaha selalu memberikan yang terbaik kepada semua orang, sehingga suatu saat kalian akan bersyukur

betapa bangganya memiliki anak seperti saya. Terimakasih telah menjadi orang tua terhebat yang saya miliki.

8. Muhamad Hidayat Gobel yang merupakan satu-satunya saudara kandung saya. Terima kasih atas segala motivasinya dan dukungan morilnya. Semoga kakakmu ini selalu menjadi teladanmu, pembimbingmu, dan penjagamu. Saya akan terus berusaha menjadi kakak terbaik untuk kehidupanmu bro.
9. Saudaraku seperjuangan mas Ardi Wiranata Arsyad dan bung Imam Nur Hakim Hasan. Sungguh saya bersyukur telah menghabiskan waktu studi ini dengan kalian. Serumah dengan kalian membuat saya terhibur, kalianlah yang telah mengisi waktu rinduku dengan keluarga yang jauh, dan hanya kalianlah banyak memberikan warna dalam perjuangan saya. Kalianlah yang telah mengisi hari-hari ini dengan penuh canda tawa, rela menjaga saat saya didera sakit, dan telah banyak memberikan dukungan moril maupun bantuan finansial. Terima kasih atas semuanya saudaraku. Semoga kelak kita akan sukses bersama dan meraih mimpi sesuai cita-cita kita bersama.
10. Sahabat-sahabat seperjuangan Jein Djauhari, Desy Sarjono, Manda Harun, Aan Harmoko, saleh gasin, yayat abas, dan teman-teman lain yang tidak bisa saya sebut satu-persatu. Kalianlah yang telah banyak memberikan dukungan selama ini dan telah menjadi kawan disukusi yang hebat. Terima kasih atas semuanya. Semoga studi kalian lancar

dan segera menyusul untuk meraih gelar magister di kampus masing-masing.

11. Bapak/ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo yang merupakan tempat pertama saya mendalami ilmu hukum. Kalianlah yang sering memberikan motivasi, dukungan dan nasihat kepada saya. pak Fence, pak Suwitno, pak Novendri, pak Weny, pak Zamroni, pak Ismail, pak Hamid, ibu Lisna, ibu Dian, ibu Lusiana, ibu Meutia dan dosen-dosen lain yang tidak bisa sebut satu persatu. Terima kasih atas semuanya.
12. Ikatan Alumni Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo, kakanda pokay, kakanda erik, kakanda relix, kakanda irlan, kakanda ricky, kakanda arif, Saudara(i)ku Midun, Yuli, Ezo, Firsan, noval, andri, dan teman-teman lain yang tidak bisa saya sebut satu persatu. Terima kasih atas segala motivasi dan dukungan morilnya.
13. Pasukan militansi Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo sekaligus kader-kader terbaik saya, janwar, arfa, ivon, dambo, poe, ririn, moha, donal, fadel, jupri, hidayat, apri, aldi, mito, jessy, anggi, ceci, kholis, melisa, ervina, agung, suci, tiara, usman, sita, dan adinda-adindaku yang tidak bisa saya sebut satu persatu. Terima kasih atas segala dukungannya selama ini. Saya bangga punya kader seperti kalian.
14. Sahabat-sahabat dan senior-senior di Serikat Mahasiswa Pascasarjana Indonesia Gorontalo (SMPIG), Eka Putra, Sahrain,

pian, candra, supandi rahman, bang opal abduamad, kakandaku Thariq Modanggu, dll yang telah menjadi sumber inspirasi dan banyak memberikan dukungan moril. Semoga yang sementara studi dapat dilancarkan untuk meraih gelar masing-masing. Terima kasih atas semuanya.

15. Adinda-adindaku yang bernaung dalam organisasi Himpunan Pelajar Mahasiswa Indonesia Gorontalo (HPMIG) yang merupakan orang-orang yang saya kenal dan telah memberikan tempat sejak awal saya menginjakkan kaki di kota yogyakarta yang penuh istimewa ini. Tak lupa pula kepada senior-senior Kerukunan Keluarga Indonesia Gorontalo (KKIG) yang telah banyak memberikan dukungannya. Terima kasih semuanya.
16. Rekan-rekan *bandayo* jetis pasiraman, ka ijal, vivi, nana, ika, pak maman, pak rahim, pak hartono, ali, haris, ka utun, arif dll. Terima kasih atas segala kebersamaannya dan dukungannya selama ini.
17. Teman-teman Program Pascasarjana Ilmu Hukum angkatan 35, khususnya BKU HTN-HAN, yang telah memberikan warna dalam menemani perjuangan saya. Semoga semangat kita memperbaiki negara ini akan terlaksanakan dengan baik sesuai dengan pilihan cita-cita kita bersama. Terima kasih atas semuanya.

Semoga semua yang telah mereka berikan kepada saya dapat menjadi amal ibadah dan mendapatkan balasan serta keberkahan dari Allah

SWT. Akhir kata, saya berharap semoga karya sederhana ini dapat memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada seluruh pembaca.

Amin ya Rabbal 'Alamin.

Yogyakarta, 23 Januari 2017

Peneliti

Rahmat Teguh Santoso Gobel S.H

DAFTAR ISI

COVER	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
HALAMAN ORISINALITAS.....	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI.....	xiv
DAFTAR TABEL/GRAFIK/GAMBAR	xvii
ABSTRAK	xviii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Manfaat Penelitian.....	13
D. Tinjauan Pustaka.....	14
E. Landasan Teori	22
1. Negara Hukum.....	23
2. Demokrasi, Pemilu dan Partai Politik.....	26
3. Sistem Presidensial	37
F. Metode Penelitian	39
1. Jenis Penelitian	39
2. Jenis Pendekatan.....	41
3. Objek Penelitian	42

4.	Sumber Data Penelitian	42
5.	Teknik Pengumpulan Data	43
6.	Analisis Data.....	44
G.	Sistematika Penulisan	45
BAB II. TINJAUAN UMUM PEMILU DAN PEMBERLAKUAN <i>THRESHOLD</i>		47
A.	Jalan Panjang Pemilihan Presiden Indonesia.....	47
1.	Era Orde Lama (1945-1967).....	47
2.	Era Orde Baru (1973-1998).....	62
B.	Perkembangan Dan Dinamika Pemilihan Presiden Indonesia.....	69
1.	Diskursus Pemilihan Presiden Pasca Reformasi	69
2.	Dinamika Pemilu Presiden 1999-2014	83
3.	Historikal <i>Threshold</i>	104
BAB III. PENERAPAN <i>PRESIDENTIAL THRESHOLD</i> PADA PEMILU 2019 BERDASARKAN UNDANG-UNDANG PEMILU PRESIDEN DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI.....		109
A.	Kajian Demokrasi Terhadap Pengaturan Pemilihan Presiden	109
B.	Analisis Hukum Penafsiran <i>Presidential Threshold</i> Sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi.....	113
1.	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008	113
2.	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013	130
3.	Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XI/2013	143
4.	Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Menegakkan Negara Hukum.....	153

C. Kompatibilitas Penerapan <i>Presidential Threshold</i> Untuk Pemilu 2019.....	158
1. Pemilu Serentak Dan <i>Presidential Threshold</i>	162
2. Legitimasi <i>Presidential Threshold</i>	174
3. Redefinisi <i>Threshold</i> Dalam Pemilihan Presiden.....	181
D. Kedudukan Partai Politik Baru	188
1. Gambaran Pemilihan Presiden 2019.....	188
2. Hak Konstitusional Partai Baru	192
3. Geliat Dan Prospek Partai Baru.....	194
4. Penguatan Sistem Presidensial	204
5. Implikasi Pemilihan Presiden 2019	217
 BAB IV. PENUTUP	 228
A. Kesimpulan	228
B. Saran	231

DAFTAR PUSTAKA

Curriculum Vitae

Daftar Tabel :

Tabel 1 : Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden 2004 Putaran I	88
Tabel 2 : Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden 2004 Putaran II	89
Tabel 3 : Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Pemilu 2009	94
Tabel 4 : Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Pemilu 2014	102

Daftar Grafik :

Grafik 1 : Konfigurasi Partai Politik Dalam Perhelatan Pilpres 2004-2014	208
--	-----

Daftar Gambar :

Gambar I : Rekayasa Pemilihan Presiden	173
Gambar 2 : Ritme <i>Presidential Threshold</i> (2004-2019)	190
Gambar 3 : Rekayasa <i>Coattail Effect</i>	217

ABSTRAK

Studi penelitian ini akan menitikberatkan pada putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dan pengaturan pemilihan presiden dan wakil presiden pada tahun 2019. Sesuai 3 paket putusan Mahkamah Konstitusi terhadap penafsiran *presidential threshold* yaitu putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, putusan Mahkamah Konstitusi 108/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menegaskan aturan *presidential threshold* paling sedikit 20% atau 25% dengan berlakunya Pemilu serentak menjadi kewenangan pembentuk undang-undang dengan tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945.

Pembentuk Undang-Undang berkehendak merancang *presidential threshold* 2019 dengan merujuk pada persentase pemilu legislatif 2014. Padahal perolehan suara pemilu legislatif 2014 merupakan hasil dari serangkaian proses dari partai politik yang telah melaksanakan proses pendaftaran, kampanye, pemungutan suara dan melahirkan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota serta Presiden dan Wakil Presiden sebagai produk pemilu 2014, sehingga tidak relevan digunakan sebagai patokan *presidential threshold* karena pemilu yang dihadapi adalah pemilu serentak 2019.

Dari penelitian dan analisis yang dilakukan dapat disimpulkan Logika pemilu serentak pada pemilu 2019 adalah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan DPR dilaksanakan secara bersamaan, sehingga *presidential threshold* tidak memiliki urgensi lagi. Implikasinya adalah partai baru yang telah dinyatakan oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai peserta pemilu secara otomatis dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden. Partai baru yang telah dilegalisasi sebagai peserta pemilihan umum mempunyai hak konstitusional untuk mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 6A ayat (2) telah mengamanatkan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik dan gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Kata Kunci : *presidential threshold*, pemilu 2019, partai baru

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Mekanisme pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat sebenarnya telah memberikan gambaran bahwa terjadi kontrak sosial antara pemilih dan yang dipilih di dalamnya. Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih nyata dari rakyat dan kemauan pemilih (*volonte generale*) akan menjadi pegangan Presiden dan Wakil Presiden dalam melaksanakan kekuasaannya dalam mengelola negara.¹

Pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara umum memang dapat dikatakan lebih bersifat demokratis jika dibandingkan dengan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) karena mekanisme pelaksanaannya yang melibatkan rakyat secara langsung, Presiden dan Wakil Presiden dalam hal ini mendapatkan mandat langsung serta dukungan yang nyata sebagai satu bentuk interaksi langsung antara pemilih dan yang dipilih. Di sisi lain untuk menguatkan pandangan tersebut setidaknya terdapat 2 (dua) alasan mengapa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden perlu untuk dilaksanakan. *Pertama*, pemilihan langsung lebih membuka pintu bagi tampilnya Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat. *Kedua*,

¹ Dahlan Thaib. *Ketatanegaraan Indonesia : Perspektif Konstitusional*, (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 115.

untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan sesuai dengan yang berlaku di dalam sistem presidensial. Berdasarkan pada pandangan dan alasan ini, menjadi satu hal yang logis jika kemudian muncul ekspektasi dari publik bahwa Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diharapkan mampu menciptakan pemerintahan negara yang demokratis dan lepas dari otoritarian penguasa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta dapat membangun kedaulatan rakyat yang seutuhnya.²

Sejak dulu selalu dikatakan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Sekurang-kurangnya sistem demikian itulah yang semula dibayangkan ideal oleh kalangan para perancang Undang-Undang Dasar 1945. Namun demikian, jika ditelaah secara seksama, sebenarnya sistem presidensial yang dianut dalam UUD 1945 itu sama sekali tidak murni sifatnya.³ Peneliti mengamati bahwa salah satu tidak konsistennya sistem presidensial di Indonesia adalah kekuasaan pembentukan UU berada di tangan DPR. Meskipun UU yang dibahas bersama antara Presiden dan DPR, namun kekuatan pemegang legislasi berada pada aras legislatif. Oleh karena itu, sulit juga memetakan dan meletakkan sistem presidensial dalam arena ketatanegaraan Indonesia. Setidaknya ada beberapa point perubahan yang memastikan konstitusi hasil amandemen mengarah pada penguatan sistem presidensial. *Pertama*, pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. *Kedua*, pelembagaan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden menjadi bersifat tetap, dalam

² Moh. Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Cetakan ke-II, (Jakarta: Rajawali Press, 2011),hlm. 137-139.

³ Jimly Ashidiqie. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Zaenal A.M. Husein, Cetakan kedua, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm 108.

hal ini selama lima tahun dan maksimal dua periode. *Ketiga*, pergeseran fungsi legislasi dari kekuasaan Presiden (dengan persetujuan DPR) menjadi otoritas DPR (kendati tetap dibahas bersama dan mendapat persetujuan Presiden). *Keempat*, pergeseran kedudukan dan peran MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara.

Menurut Saldi Isra, ada beberapa alasan (*raison d'être*) yang sangat mendasar dilakukannya pemilihan secara langsung. (i) Presiden yang terpilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. Kemauan orang-orang yang memilih (*volonte generale*) akan menjadi pegangan bagi Presiden dalam melaksanakan kekuasaannya. (ii) Pemilihan Presiden langsung secara otomatis akan menghindari intrik-intrik politik dalam proses pemilihan dengan sistem perwakilan. Intrik politik akan dengan mudah terjadi dalam sistem multipartai. Apalagi kalau pemilihan umum tidak menghasilkan partai pemenang mayoritas, maka tawar-tawar politik menjadi sesuatu yang tidak mungkin dihindarkan. (iii) Pemilihan Presiden langsung akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain. Kecenderungan dalam sistem perwakilan adalah terjadinya penyimpangan antara aspirasi rakyat dengan wakilnya. Ini semakin diperparah oleh dominannya pengaruh partai politik yang telah mengubah fungsi wakil rakyat menjadi wakil partai politik (*political party representation*). (iv), pemilihan langsung 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.⁴

Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden didasarkan atas pemikiran bahwa penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan bagian dari proses demokratisasi (kembali) kehidupan politik harus diorientasikan kepada 2 (dua) hal mendasar. *Pertama*, bagaimana membangun proses pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang dapat terselenggara dengan aman dan tertib dan dapat menampung dan mewujudkan harapan dan keinginan seluruh rakyat untuk ikut serta dan berpartisipasi dalam proses penyelenggaraannya sehingga akan dapat mencapai tujuan yang dicita-citakan bersama. *Kedua*, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dapat menghasilkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai kepala pemerintahan, sehingga harapan seluruh rakyat untuk memiliki pemimpin yang akan mampu menyelenggarakan pemerintahan negara dengan sebaik-baiknya. Pemerintahan negara yang menjadi harapan rakyat tersebut dapat mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih. Kedua hal tersebut akan dapat dicapai dengan baik jika semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden selalu dapat memahami dan menghayati nilai-nilai

⁴ Saldi Isra, "Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial", *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, Juni 2009 hlm. 108-109

kebangsaan dalam memberikan dasar bagi penyempurnaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.⁵

Kenyataannya peneliti menilai bahwa semangat sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia tidak relevan dengan sistem pemilu saat ini. Parahnya lagi, sistem pemilu serentak yang mulai diterapkan pada pemilu 2019 masih mensyaratkan ambang batas pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan total jumlah perolehan pemilu legislatif. Hal ini mungkin menjadi fenomena baru dalam rel demokrasi di Indonesia. Namun, kohesivitas sistem presidensial dan pemilu presiden mengalami “gap” sehingga keseriusan untuk membangun sistem yang murni cukup kompleks.

Ketidakeriusan dan inkonsistensi dalam pelebagaan sistem demokrasi presidensial itu tak hanya terekam dalam materi atau substansi perundang-undangan yang seringkali tumpang tindih satu sama lain, melainkan juga terlihat dari skema penyelenggaraan pemilu, terutama sejak 2004, yakni ketika amanat konstitusi hasil amandemen terkait pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat mulai diimplementasikan. Seperti diketahui, penyelenggaraan pemilu legislatif pada 2004 dan 2009 mendahului pemilu presiden (dan wakil presiden), padahal arah konstitusi hasil amandemen adalah penguatan sistem presidensial. Sebagai konsekuensi logis dari pilihan atas sistem demokrasi presidensial, seharusnya penyelenggaraan pemilu presiden mendahului pelaksanaan pemilu legislatif. Jika pun tidak, penyelenggaraan pemilu presiden sekurang-kurangnya dilakukan secara simultan atau bersamaan

⁵ Naskah Akademik RUU Pilpres Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2007, hlm 2

dengan pelaksanaan pemilu legislatif, terutama pemilihan anggota legislatif di tingkat nasional, DPR dan DPD.⁶

Konsekuensi logis dari pemilu legislatif yang mendahului pemilu presiden adalah terciptanya ketergantungan partai-partai politik terhadap hasil Pemilu DPR dalam mempersiapkan pencalonan presiden dan wakilnya. Ketergantungan itu bahkan kemudian dilembagakan melalui prasyarat mekanisme ambang batas pencalonan presiden. Sebagaimana diamanatkan oleh UU Pemilu Presiden 2004 dan 2009, parpol dan atau gabungan parpol harus memperoleh total perolehan suara atau kursi tertentu secara nasional di DPR sebagai syarat mengajukan pasangan capres dan cawapres.

Disadari atau tidak, persyaratan mekanisme ambang batas pencalonan presiden ini tak hanya menjadi penjara bagi kalangan parpol sendiri, melainkan juga merefleksikan praktik presidensial yang bernuansa parlementer. Padahal, sesuai skema sistem presidensial, lembaga presiden dan DPR merupakan dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi politik yang berbeda, serta tidak saling tergantung satu sama lain, sehingga tidak seharusnya pencalonan presiden didikte atau ditentukan oleh formasi politik parlemen nasional hasil pemilu legislatif. Selain itu, Presiden (dan Wapres) yang dihasilkan oleh pilpres dan DPR yang dihasilkan oleh pileg memiliki mandat politik yang berbeda dan tidak bisa dicampuradukkan satu sama lain.⁷

⁶ Saldi Isra et.al., , *Pemilu Nasional Serentak 2019*, (Jakarta : Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2014), hlm 11

⁷ *Ibid.*, hlm 12

Menurut Mahkamah Konstitusi,⁸ praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah.

Hubungan antara rakyat dan sistem pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden memiliki hubungan yang bersifat interdependensi, artinya keduanya memiliki kedudukan yang saling berkaitan dan mempengaruhi kekuatan legitimasi pasangan

⁸ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm 81-82. Dalam praktiknya, model koalisi yang dibangun antara partai politik dan/atau dengan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh gabungan partai politik tidak lantas membentuk koalisi permanen dari partai politik atau gabungan partai politik yang kemudian akan menyederhanakan sistem kepartaian. Berdasarkan pengalaman praktik ketatanegaraan tersebut, pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh konstitusi. Oleh karena itu, norma pelaksanaan Pilpres yang dilakukan setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh UUD 1945 dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh UUD 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*" dan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*", serta Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".

calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Sistem Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 sejatinya memberikan ruang yang sangat luas untuk setiap warga negara terhadap hak untuk memilih dan dipilih, di samping itu pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dapat dinyatakan sebagai pemenang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden jika mendapat dukungan lebih dari 50% (lima puluh persen) secara nasional dan harus mencapai 20% (dua puluh persen) di separuh keseluruhan provinsi yang ada di Indonesia.⁹

Syarat pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum, dan ayat (3) 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. Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Rumusan ini mengisyaratkan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dapat menjadi peserta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden jika diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik, namun konstitusi tidak memberikan ketentuan partai politik atau

⁹ Moh. Mahfud MD, *op. cit.*, hlm. 140.

gabungan partai politik yang mana yang dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.

Ketentuan tersebut dipertegas lagi dalam Undang-Undang No 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yaitu Pasal 9 yaitu 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.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden memberikan ketentuan bahwa partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi *presidential threshold*. Ketentuan mengenai *presidential threshold* dirumuskan dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 bahwa pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Ketentuan *presidential threshold* pada mulanya adalah ketentuan yang sederhana dalam penerapannya di pemilihan umum presiden dan wakil presiden, pada periode tahun 2004, 2009, dan 2014 penetapan ambang batas pencalonan presiden dan

wakil presiden (*presidential threshold*) menjadi satu hal yang mudah untuk diketahui karena pada periode ini pemilihan umum presiden dan wakil presiden dilaksanakan setelah pemilihan umum legislatif, artinya untuk melihat terpenuhi atau tidaknya *presidential threshold* hanya tinggal dilihat saja perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik di pemilihan umum legislatif apakah telah 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. Angka ini pun nantinya akan mempengaruhi pengambilan sikap partai politik peserta pemilu apakah akan mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden tanpa koalisi atau harus menjalin koalisi dengan partai politik lain supaya terpenuhinya *presidential threshold*.

Mahkamah Konstitusi kemudian berpendapat bahwa mengenai siapa yang mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang dipilih langsung oleh rakyat, pada awalnya banyak usulan mengenai hal itu, antara lain dicalonkan oleh partai politik peserta pemilu, partai politik peserta pemilu pemenang pertama dan kedua dalam pemilihan umum lembaga perwakilan, organisasi-organisasi kemasyarakatan yang bersifat nasional atau sekelompok rakyat secara langsung. Disinilah dimungkinkan pasangan calon presiden dan wakil presiden tanpa melalui partai politik atau pasangan calon yang dipilih oleh MPR. Pada akhirnya, MPR menyepakati pasangan calon presiden dan wakil presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu, dengan pertimbangan bahwa siapa yang

hendak menjadi calon presiden dan wakil presiden dapat mengajukan dirinya melalui partai politik, atau mendirikan partai politik yang menjadi peserta pemilu.¹⁰

Memang harus diakui, bahwa sebaiknya rakyat mempunyai presiden dan wakil presiden yang merupakan pilihan rakyat mayoritas mutlak. Pemilihan presiden dan wakil presiden oleh rakyat dalam sistem koalisi multipartai, dapat dikatakan sulit akan berhasil memilih seorang presiden dan wakil presiden dengan dukungan suara mayoritas dari satu partai politik. Pemilihan presiden dan wakil presiden hasil pemilihan umum 2004 yang memilih Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Jusuf Kalla (JK) sebagai Presiden dan Wakil Presiden yang tidak didukung oleh suara mayoritas, dapat dipandang sebagai pengingkaran terhadap realitas empirik demokrasi. Secara realitas menunjukkan bahwa sebagian rakyat yang tidak puas dengan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Namun, secara teoritik sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung merupakan konsekuensi dari penggunaan sistem presidensial. Oleh karena itu, dengan sistem ini belum ada jaminan

¹⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-XII/2014, hlm 36-37. Hal itu juga dimaksudkan untuk membatasi jumlah pasangan calon presiden dan wakil presiden dengan batas maksimum sejumlah partai politik peserta pemilihan umum, dan tidak dimungkinkan adanya calon perseorangan yang diajukan oleh kelompok masyarakat. Jika jumlah pasangan calon presiden dan wakil presiden hendak dikurangi lagi maka dapat dilakukan dengan mengurangi jumlah partai politik peserta pemilihan umum. Dengan konstruksi berpikir demikianlah melahirkan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, yaitu mengakomodasi banyak pasangan calon presiden dan wakil presiden, karena seluruh partai politik peserta pemilihan umum diasumsikan dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Oleh karena itu maka adalah sangat wajar adanya ketentuan Pasal 6A ayat (3) yang mengharuskan syarat keterpilihan mayoritas sederhana ditambah persebaran pemilih paling sedikit 20% di lebih dari setengah provinsi di Indonesia. Pengaturan tersebut perlu untuk menghindari pasangan calon yang hanya berkonsentrasi pada provinsi-provinsi di pulau jawa yang jumlah pemilihnya lebih dari setengah jumlah seluruh pemilih di Indonesia, sehingga pasangan calon tersebut merasa tidak perlu untuk dikenal di provinsi yang lain yang jumlah penduduknya tidak banyak. Apalagi, jika hanya dicalonkan oleh satu partai politik yang basis pemilihnya hanya berkonsentrasi di pulau jawa.

pula akan terpilih presiden dan wakil presiden dengan dukungan mayoritas mutlak, tetapi setidaknya-tidaknya akan terpilih atas dukungan suara mayoritas yang menggambarkan aspirasi rakyat.¹¹

Pengaturan mengenai kedudukan partai politik baru dalam mengajukan calon presiden dan wakil presiden masih sangat hangat diperdebatkan. Sebab, dalam penyelenggaraan pemilu 2019 nanti, partai politik mengajukan calon presiden dan wakil presiden merujuk pada hasil pemilu 2014. Artinya bahwa partai politik yang baru pertama kali ikut di pemilu 2019 akan mengalami problematika yuridis karena dibatasi oleh aturan yang mengikat berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi. Tentu, problematika ini akan mengarah lagi pada persoalan *original intent* frasa kata “peserta pemilu” yang tertuang dalam Pasal 6A ayat (2). Peserta pemilu yang dimaksudkan adalah partai politik yang telah dinyatakan sah secara administratif dan verifikasi faktual oleh KPU. Jika menggunakan logika hukum sebelum putusan Mahkamah Konstitusi, setelah dinyatakan sah sebagai peserta pemilu, partai politik mengikuti pemilihan legislatif untuk mendapatkan kursi di parlemen. Apabila mendapatkan kursi di parlemen, maka ambang batas yang didapatkan melalui pemilu akan diperuntukkan untuk modal mencari koalisi atau paling tidak jika meraup suara nasional minimal 20% maka secara otomatis partai tersebut dapat mengajukan satu paket calon presiden dan wakil presiden. Sementara, pada pemilu 2019 nanti koalisi masih akan dilakukan oleh beberapa partai yang telah memiliki modal dasar yakni ambang batas yang telah

¹¹ Abdul Latif, “Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multipartai”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 3, September 2009, hlm 26-27.

diperoleh pada pemilu 2014. Ketentuan ini tentu berimplikasi pada posisi partai baru yang belum memiliki ambang batas perihal keikutsertaan partai politik baru dalam pemilu presiden dan wakil presiden 2019.

Tentang hal ini, peneliti berpendapat bahwa penelitian ini sangat menarik untuk dikaji terkait pengaturan *presidential threshold* dalam perspektif teori hukum dan demokrasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas maka yang menjadi rumusan masalahnya sebagai berikut :

- 1) Bagaimana pengaturan *presidential threshold* pemilu presiden dan wakil presiden dalam Undang-Undang Pilpres dan Putusan Mahkamah Konstitusi ?
- 2) Apakah pilpres 2019 masih menggunakan *presidential threshold* ?
- 3) Bagaimana pengaturan partai politik baru sebagai peserta pemilu dalam mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden pada pilpres 2019 ?

C. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian hukum ini diharapkan dapat memberikan manfaat berupa kontribusi pemikiran bagi pengaturan tentang pemilihan umum, terutama terkait dengan pengaturan ambang batas dalam konsepsi demokrasi Indonesia. Hasil dari penelitian ini diharapkan pula dapat digunakan sebagai referensi bagi peneliti-peneliti hukum (*legal researcher*) berikutnya dan bagi segenap civitas akademika Universitas Islam Indonesia pada umumnya serta lebih khususnya untuk mahasiswa S1, S2, dan S3

Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk lebih mendalami perihal pengaturan *presidential threshold*, pengembangan ilmu hukum, dan memperkaya khazanah keilmuan bidang hukum di tanah air.

2. Manfaat Praktis

Adapun secara praktis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai referensi teoritis hukum bagi perancang perundang-undangan (*legislative drafter*) dalam membentuk perundang-undangan pemilu berikutnya, terutama perihal konstruksi *presidential threshold* yang substantif. Bagi organisasi atau lembaga partai politik, penelitian hukum ini diharapkan dapat menjadi bahan teoritis dalam mengontrol kebijakan hukum terkait *presidential threshold* yang diatur oleh pembentuk undang-undang di Indonesia. Sementara bagi masyarakat umum, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam membuka pemahaman konsepsi demokrasi Indonesia dan relevansi pengaturan desain pemilu Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia.

D. Tinjauan Pustaka

Penelitian hukum ini merupakan hasil dari gagasan dan pemikiran murni peneliti dengan berdasar pada sudut pandang hukum bahwa pengaturan *presidential threshold* di Indonesia menjadi salah satu permasalahan yang aktual. Dalam penelitian hukum ini, peneliti bekerja secara mandiri dengan menggunakan bahan hukum yang dikumpulkan untuk dianalisis, baik berdasarkan peraturan perundangan maupun literatur hukum.

Berdasarkan pra-penelitian yang telah dilakukan, sepanjang pengetahuan peneliti tidak terdapat penulisan tesis atau karya ilmiah komprehensif lainnya yang memiliki topik serta bahasan serupa mengenai pengaturan ambang batas atau *presidential threshold*. Namun dalam hal ini terdapat beberapa tesis yang memiliki ruang lingkup bahasan identik dengan topik yang diangkat oleh peneliti, yaitu sebagai berikut :

1. Abdul Latif , “Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multipartai”, Jurnal Konstitusi, Volume 6, Nomor 3, September 2009. Penelitian menggambarkan bahwa Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang berbasis sistem koalisi multipartai, telah memberikan pengaruh terhadap ketatanegaraan yang berkaitan dengan pembentukan kabinet, pengawasan pemerintah, pemisahan fungsi “Kepala pemerintahan” dari kewenangan Presiden, dan pertanggungjawaban dan pemberhentian Presiden dalam masa jabatan. Oleh karena itu masa transisi dalam arti masa peralihan dari kekuasaan yang otokratik menjadi kekuasaan yang demokrasi dengan model partisipasi mendorong terselenggaranya pemilihan Presiden secara langsung. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung lahir karena perlunya Presiden yang legitimate dan mencegah pengingkaran terhadap hasil pemilihan umum dalam sistem pemilihan Presiden secara langsung. Kendala tercapainya suara mayoritas mutlak dalam sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung, karena banyaknya (tiga puluh delapan) partai politik peserta pemilu tahun 2009. Kekhawatiran

dengan sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung akan didominasi kandidat dari Jawa dapat dihapuskan dengan sistem dukungan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia. Sistem koalisi multipartai yang merupakan cermin pembentukan kabinet pemerintahan hasil koalisi pemilu 2004 telah membuktikan sejak awal rapuhnya pemerintahan SBY-JK. Realitas ketatanegaraan mempunyai kemauan sendiri yang lepas dari kehendak normatif. Presiden tidak lagi dapat menikmati kekuasaan pembentukan kabinet sebagaimana layaknya dalam sistem presidensial.¹²

2. Tesis “Pengaruh Konstelasi Politik Terhadap Sistem Presidensial Indonesia” oleh M. Ilham Habibie, dari Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, pada tahun 2009. M. Ilham Habibie mengkaji hubungan konstelasi politik di DPR-RI terhadap sistem Presidensial Indonesia dengan terfokus pada masa pemerintahan tahun 2004-2009. Pembahasan juga dilakukan terhadap pengaruh Pasal-Pasal dalam UUD 1945 yang berperan dalam mempengaruhi sistem presidensial Indonesia. M. Ilham Habibie juga mengkaji penerapan sistem Presidensial yang ideal dalam sistem multipartai Indonesia dengan fokus perhatian pada

¹² Abdul Latif , *Op.cit.*, hlm 48.

aspek penyederhanaan partai, koalisi, dan pengaturan oposisi secara melembaga.¹³

3. Tesis “Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia Pada Era Reformasi” oleh Muhammad Aziz Hakim, dari Fakultas Hukum Program Pasca Studi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, pada tahun 2012. Muhammad Aziz Hakim mengkaji konfigurasi politik dan implementasi dalam pembentukan peraturan perundangundangan yang terkait dengan Pemilihan Umum pada era reformasi. Adapun Muhamad Azis Hakim menggunakan metode penelitian normatif sekaligus metode penelitian empiris dalam penelitiannya dengan mayoritas substansi membahas bagaimana politik hukum dari perundang-undangan pemilu pada masa reformasi serta pelaksanaannya, terutama pada fokus isu-isu yang mengandung hal kontroversi.¹⁴
4. I Gusti Ngurah Agung Sayoga Raditya, Pengaturan Ambang Batas Formal (*formal threshold*) Dalam Konteks Sistem Pemilihan Umum Yang Demokratis Di Indonesia, Tesis, Program Pasca Sarjana Universitas Udayana, 2013. Tesis ini membahas tentang permasalahan pengaturan ambang batas formal dalam pemilihan umum dengan fokus pembahasan

¹³ M. Ilham Habibie. *Pengaruh Konstelasi Politik Terhadap Sistem Presidensial Indonesia*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2009.

¹⁴ Muhammad Aziz Hakim, *Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia Pada Era Reformasi*, Tesis, Fakultas Hukum Program Pasca Studi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 2012, hlm. 22-23.

pada kerangka prinsip demokrasi konstitusional dan indikator yang dapat digunakan dalam legislasinya. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan ambang batas formal pemilihan umum memenuhi prinsip demokrasi konstitusional berdasarkan empat aspek : kewenangan legislasi yang dimiliki oleh DPR-RI; tujuan menstabilkan lembaga negara (legislatif dan eksekutif); tidak bertentangan dengan hak asasi manusia; konsistensi dalam putusan hakim Mahkamah Konstitusi yang menguji konstitusionalitas materi ambang batas formal. Pengaturan ambang batas formal juga mencerminkan cita hukum bangsa Indonesia, terutama pada prinsip demokrasi permusyawaratan/perwakilan Indonesia. Perbandingan hukum dengan negara lain memperlihatkan bahwa pengaturan ambang batas formal tidak hanya mengatur perihal persentase, melainkan juga pengaturan yang bersifat mengurangi disproporsionalitas. Pengaturan yang lebih komprehensif terkait dengan hal tersebut perlu dilakukan ke depannya dalam undang-undang pemilihan umum Indonesia untuk menciptakan pengaturan yang berkeadilan dan pembentukan hukum yang berkelanjutan.¹⁵

5. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Politik Hukum Sistem Pemilu Legislatif dan Presiden Tahun 2009 dan 2014 dalam putusan Mahkamah

¹⁵ I Gusti Ngurah Agung Sayoga Raditya. *Pengaturan Ambang Batas Formal (formal threshold) Dalam Konteks Sistem Pemilihan Umum Yang Demokratis Di Indonesia*, Tesis, (Denpasar: Program Pasca Sarjana Universitas Udayana, 2013), hlm ix.

Konstitusi oleh Bagus Anwar Hidayatulloh. Penelitian ini mengarah pada politik hukum sistem pemilu legislatif dan Presiden tahun 2009 dan 2014 dalam putusan Mahkamah Konstitusi dan implikasi politik hukum atas putusan Mahkamah Konstitusi terhadap sistem pemilu legislatif dan Presiden tahun 2009 dan 2014. Penelitian ini mengkaji pokok permasalahan melalui pendekatan yuridis-normatif dan pendekatan kasus. Berdasarkan Hasil penelitian menyimpulkan, *pertama*, politik hukum sistem pemilu tahun 2009 dan 2014 dalam putusan-putusan Mahkamah Konstitusi lebih kepada penegakan untuk mencapai demokrasi substansial, sedangkan demokrasi proseduralnya kurang begitu diperhatikan, sehingga beberapa putusan Mahkamah Konstitusi tersebut mengabaikan sifat demokrasi prosedural guna mendapatkan demokrasi substansialnya. *Kedua*, Putusan Mahkamah Konstitusi menimbulkan beberapa implikasi baik secara langsung maupun tidak langsung.¹⁶

6. Muchammad Ali Safaat, Pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 Dalam Upaya Penguatan Sistem Presidensial Di Indonesia, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya. Penelitian ini mengkaji bahwa Indonesia merupakan sebuah negara yang menerapkan sistem presidensial dan sistem multipartai secara bersama-sama. beberapa argumentasi menyebutkan bahwa kombinasi dari

¹⁶ Bagus Anwar Hidayatulloh, "Politik Hukum Sistem Pemilu Legislatif dan Presiden Tahun 2009 dan 2014 dalam putusan Mahkamah Konstitusi", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol 21 No. 4, Yogyakarta, 2014, hlm 559.

kedua sistem tersebut merupakan suatu hal yang rumit bahkan berpotensi menyebabkan pelemahan terhadap sistem presidensial itu sendiri sehingga berujung pada inektivitas dan instabilitas pemerintahan. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden serta pemilu anggota legislatif yang akan dilaksanakan secara serentak pada tahun 2019 diyakini akan memperkuat sekaligus memurnikan sistem presidensial di Indonesia.¹⁷

7. M. Ali Safa'at, Ganjar Prima Anggara dan Tunggul Anshari. Transformasi Model Pemilu Serentak Di Indonesia Tahun 2019 Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Penelitian ini mengkaji pertimbangan hukum dilakukan dalam tiga rumusan utama putusan yakni : pemberlakuan pemilu serentak, Sistem *Presidential Threshold* dan Pemberlakuan putusan dilaksanakan pada tahun 2019. Oleh karena itu dibutuhkan pengaturan ulang yang komperhensif terkait pemilihan umum presiden dan wakil presiden serta pemilihan umum anggota DPR,DPD, DPRD serta berbagai regulasi yang berkaitan dengan penyelenggaraannya. Agar dalam menyelenggarakan pemilu kedepan agar tidak terjadi kekosongan hukum.¹⁸
8. Sodikin, Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial, Fakultas Hukum

¹⁷ <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/1373>, diakses pada tanggal 2 mei 2016

¹⁸ <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/741>, diakses pada tanggal 2 Mei 2016.

Universitas Muhamadiyah Jakarta. Permasalahan ini dilatarbelakangi adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang dalam putusannya memutuskan uji materi norma Pasal 3 ayat (4), Pasal 9, Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945. Permasalahannya dalam tulisan ini adalah apakah pemilu serentak pada 2019 dapat meniadakan atau masih mempergunakan ambang batas (*presidential threshold*) dalam pemilu presiden dan wakil presiden. Ada perbedaan pendapat terhadap ambang batas (*presidential threshold*) karena akan mempengaruhi penguatan sistem presidensial yang dianut dalam UUD 1945. UUD 1945 menganut sistem presidensial murni yang mempunyai kedudukan yang kuat, sehingga presiden dalam menjalankan pemerintahannya mempunyai posisi yang kuat, meskipun tidak didukung oleh mayoritas parlemen, karena presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, tetapi bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya.¹⁹

Orisinalitas yang ditekankan oleh peneliti dalam penulisan tesis ini adalah objek analisisnya yakni pengaturan *presidential threshold* yang dikaji dari aspek mewujudkan sistem pemilihan umum yang demokratis di Indonesia. Penelitian hukum ini menekankan bagaimana legitimasi pengaturan *presidential threshold* yang membatasi secara langsung pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden kepada

¹⁹ Sodikin, "Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial", *Jurnal Rechts Vinding*, Volume 3 Nomor 1 April 2014.

partai politik baru pada perhelatan pemilu 2019 nanti. Selain itu penekanan yang menjadi unsur orisinalitas dalam penelitian hukum ini adalah pada aspek kajian parameter-parameter teori hukum yang menjadi dasar pemberlakuan *presidential threshold* dalam penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden di Indonesia, perbandingan aturan-aturan hukum di berbagai negara, serta bagaimana mewujudkan konstruksi ambang batas dalam pengajuan calon presiden dan wakil presiden yang ideal, efektif dan partisipatif.

E. Landasan Teori

Landasan teori merupakan pijakan dasar untuk menelaah problematika yang terjadi dalam hal mencari dan menemukan solusi perihal penyelesaian masalah terhadap suatu penelitian. Landasan teori dapat berupa teori hukum yang berupa teori-teori hukum umum (biasanya digunakan sebagai *grand theory*) maupun teori-teori hukum khusus. Selain itu, ada beberapa hal dikemukakan juga beberapa konsep, asas dan doktrin untuk memperlengkapi landasan untuk membahas masalah penelitian yang selanjutnya sebagai pijakan dalam mewujudkan kebenaran ilmu hukum yang bersifat *consensus* yang diperoleh lewat upaya penelusuran (*controleurbaar*).²⁰

Teori adalah seperangkat proposisi yang terdiri atas variable-variabel yang terdefiniskan dan saling berhubungan, merupakan suatu pandangan sistematis mengenai fenomena-fenomena yang dideskripsikan oleh variabel-variabel itu dalam

²⁰ I Gusti Ketut Ariawan. “Metode Penelitian Hukum” *Hand Out Matrikulasi*, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2011, hlm 14.

suatu teori menjelaskan fenomena, yang berfungsi sebagai pemberi arahan kepada peneliti dalam melakukan penelitian.²¹

Didalam penelitian ini, teori dan konsep yang digunakan sebagai landasan untuk mengkaji pengaturan *presidential threshold* adalah teori negara hukum, teori demokrasi, sistem presidensial, partai politik, dan sistem pemilu.

1. Negara Hukum

Negara hukum menurut Immanuel Kant dalam bukunya *Melthaphysiche Anfangsgrunde der Rechtslehre*, mengemukakan mengenai konsep negara hukum liberal. Immanuel Kant mengemukakan paham negara hukum dalam arti sempit, yang menempatkan fungsi *recht* pada *staat*, hanya sebagai alat perlindungan hak-hak individual dan kekerasan negara diartikan secara pasif, yang bertugas sebagai pemelihara ketertiban dan keamanan masyarakat. Paham Immanuel Kant ini terkenal dengan sebutan *nachtwachkerstaats* atau *nachtwachterstaats*.²²

Dalam negara hukum, hukum merupakan pedoman tertinggi dalam penyelenggaraan suatu negara, yang sesungguhnya memimpin dalam penyelenggaraan negara adalah hukum itu sendiri, sesuai dengan prinsip *the rule of law, and not of man*. Hal ini sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum, *nomos*. Dalam paham negara hukum yang demikian, harus dijadikan jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi.

²¹ Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm 43.

²² M. Tahir Azhary. *Negara Hukum*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm 73-74.

Karena prinsip-prinsip supremasi hukum dan kedaulatan hukum itu sendiri pada pokoknya berasal dari kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu, prinsip negara hukum hendaklah dibangun dan dikembangkan menurut prinsip-prinsip demokrasi dan kedaulatan rakyat (*democratische rechtstaat*).²³

Konsep *rechtsstaat* menurut Philipus M Hardjon lahir dari suatu perjuangan menentang absolutism, sehingga sifatnya revolusioner. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* sebagai berikut:²⁴

- a. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan penguasa dan rakyat;
- b. Adanya pembagian kekuasaan negara;
- c. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Frederich Julius Stahl memaparkan empat prinsip yang terdapat dalam *Rechtsstaat* yakni sebagai berikut:²⁵

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Negara didasarkan pada teori *trias politica*;
- c. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*Wetmatig bestuur*);
- d. Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*.)

International *Commission of Jurist* dalam konferensinya di Bangkok tahun 1965 memperluas konsep *the rule of law* dengan menekankan apa yang dinamakan “*the*

²³ Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm 69.

²⁴ Philipus M Hadjon. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm 72.

²⁵ Titik Triwulan Tutik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 61.

dynamic aspects of The Rule Of Law in the modern age”, dikemukakan syarat-syarat dasar untuk terselenggaranya pemerintahan yang demokratis di bawah *Rule Of Law* sebagai berikut:²⁶

- a. Perlindungan konstitusional, dalam arti bahwa konstitusi selain dari menjamin hak-hak individu, harus menentukan juga cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin;
- b. Badan kehakiman yang bebas;
- c. Pemilihan umum yang bebas;
- d. Kebebasan untuk menyatakan pendapat;
- e. Kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroposisi;
- f. Pendidikan kewarganegaraan.

Menurut Bagir Manan, konsepsi negara hukum modern merupakan perpaduan antara konsep negara hukum dan negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggung jawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.²⁷

Frans Magnis Suseno berpendapat bahwa negara hukum berarti kekuasaan negara terikat pada hukum. Negara merupakan cerminan dari negara hukum, dapat dirinci dalam lima ciri, meliputi:²⁸

- a. Fungsi-fungsi kenegaraan dijalankan oleh lembaga -lembaga sesuai dengan ketentuan-ketentuan sebuah Undang-Undang Dasar;
- b. Undang-Undang Dasar menjamin hak asasi manusia yang merupakan unsur yang paling penting;

²⁶ Muhammad Tahir Azhari. *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992), hlm 45-49.

²⁷ Ni'matul Huda. *Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Penerbit UII Press, 2007), hlm 56.

²⁸ Zakaria Bangun. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Medan: Bina Media Perintis, 2007), hlm 136.

- c. Badan-badan negara yang menjalankan kekuasaan masing-masing selalu dan hanya atas dasar hukum yang berlaku;
- d. Terhadap tindakan badan negara, masyarakat dapat mengadu ke pengadilan dan putusan pengadilan dilaksanakan oleh badan negara;
- e. Badan kehakiman bebas dan tidak memihak.

2. Teori Demokrasi, Pemilu dan Partai Politik

Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan). Istilah ini berasal dari bahasa Yunani yaitu *demokratia* (kekuasaan rakyat), yang dibentuk dari kata *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan), merujuk pada sistem politik yang muncul pada pertengahan abad ke 5 dan ke 4 SM di kota Yunani Kuno khususnya Athena.²⁹

Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani *demos* artinya rakyat dan *kratein* artinya pemerintah. Secara sederhana, demokrasi dapat dirumuskan sebagai pemerintahan yang diuruskan oleh rakyat dalam suatu masyarakat. Demokrasi juga dimaknai sebagai kewenangan rakyat untuk memerintah atau rakyat memiliki kedaulatan untuk memerintah. Demokrasi mementingkan kehendak, pendapat serta pandangan rakyat itu sendiri. Dan corak pemerintahan demokrasi dipilih melalui persetujuan dengan cara mufakat.³⁰

Konsep demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintahan, akan tetapi pemakaian konsep ini di zaman modern dimulai sejak terjadinya pergolakan revolusioner dalam

²⁹ Azumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005), hlm 125.

³⁰ Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Seoharto*, (Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2004), hlm 12.

masyarakat Barat pada akhir abad ke-18. Pada pertengahan abad ke-20 dalam perdebatan mengenai arti demokrasi muncul tiga pendekatan umum. Sebagai suatu bentuk pemerintahan, demokrasi telah didefinisikan berdasarkan sumber wewenang bagi pemerintah, tujuan yang dilayani oleh pemerintah dan prosedur untuk membentuk pemerintahan.³¹

Demokrasi secara modern dirumuskan sebagai sebuah sistem pemerintahan dengan didasarkan atas prinsip kedaulatan dari, oleh, dan untuk rakyat seperti dikatakan Presiden Amerika ke-16 Abraham Lincoln (1808-1865) “*democracy is government of the people, by the people and for people*”.³² J.J. Rousseau yang telah memunculkan doktrin *volonte general* sebagai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara mengandung dua konsekuensi, yakni:³³

- a. Adanya hak rakyat untuk menggantikan atau menggeser penguasa. Hal ini berhubungan boleh tidaknya rakyat berevolusi terhadap penguasa ;
- b. Adanya paham yang berkuasa itu rakyat atau paham kedaulatan rakyat. Rakyat di sini tidak sebagai penjumlahan dari individu-individu, melainkan rakyat sebagai suatu *gemeinschaft* yang sifatnya abstrak.

Dalam pandangan Arend Lijphart (1999), pola demokrasi secara garis besarnya bisa dibedakan ke dalam dua model: “*majoritarian democracy*” (demokrasi yang lebih mengutamakan suara mayoritas) dan “*consensus democracy*” (demokrasi yang lebih mengutamakan konsensus). “*Consensus democracy*” tidaklah berbeda dengan

³¹ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Jakarta: PT. Midas Surya Grafindo), hlm 4.

³² Dedy Ismatullah dan Asep Sahid Gatra, *Ilmu Negara Dalam Multiperspektif*, (Bandung : Pustaka Setia, 2007), hlm 119.

³³ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta Liberty, 1993), hal 120-121.

“*majoritarian democracy*” dalam menerima bahwa kekuasaan mayoritas (*majority rule*) lebih baik daripada kekuasaan minoritas (*minority rule*). Namun demikian, model “*consensus democracy*” menerima “*majority rule*” hanya sebagai suatu prasyarat minimum. Alih-alih merasa puas hanya dengan mayoritas tipis dalam pengambilan keputusan, *consensus democracy* berusaha memaksimalkan ukuran mayoritas ini, yaitu bahwa institusi dan aturan utamanya diarahkan pada partisipasi yang luas dalam pemerintahan dan persetujuan yang luas dalam kebijakan yang harus dikejar oleh pemerintah. Model majoritarian mengkonsentrasikan kekuatan politik di tangan suatu kekuatan mayoritas, sedangkan model konsensus berusaha untuk membagi, menyebarkan, dan membatasi kekuasaan dengan pelbagai cara; seturut dengan itu, model majoritarian bersifat eksklusif, kompetitif dan berseteru (*adversarial*), sedangkan model konsensus bersifat inklusif, tawar menawar (*bargaining*) dan berkompromi. Dengan alasan ini, demokrasi konsensus juga dapat juga disebut “*negotiation democracy*”.³⁴

Menurut Antony Giddens, demokrasi pada intinya adalah suatu sistem politik dimana rakyat memegang kekuasaan tertinggi bukanlah raja atau bangsawan. Di Indonesia sendiri, demokrasi (demokratisasi) bagi sebagian kalangan dipersepsikan secara beragam. Sebagian kalangan memaknai demokrasi sebagai suatu keniscayaan sejarah, ada juga yang menolak konsep demokrasi karena hal tersebut beraroma *westernisasi (western terminology)*. Walaupun konsep demokrasi adalah konsep barat

³⁴ Yudi Latif. *Negara Paripurna*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm 460

namun konsep-konsep kunci bahasa politik bangsa kita sebenarnya sarat dengan muatan demokratis. Konsep seperti musyawarah-mufakat, kedaulatan rakyat adalah merupakan isyarat tertanamnya sebuah demokrasi di Indonesia. Sebagaimana yang dikatakan Nurcholis Madjid bahwa demokrasi Indonesia adalah penerapan ide-ide demokrasi sejagat (universal) sesuai kondisi Indonesia dan tingkat perkembangannya.³⁵

Menurut penilaian Lijphart, sungguh mengejutkan bahwa dalam wacana ilmu politik terdapat kecenderungan yang kuat dan konsisten untuk menyamakan demokrasi dengan “*majoritarian democracy*” dan oleh karena itu, gagal untuk mengakui “*consensus democracy*” sebagai alternatif yang sama absahnya. Dalam kenyataannya, dia menunjukkan fakta bahwa jarang sekali negara yang menjalankan model “*majoritarian democracy*” secara murni; boleh dibilang hanya United Kingdom, New Zealand (hingga 1996), bekas koloni Inggris di wilayah Karibia, dan dalam taraf yang berbeda, juga Amerika Serikat. Kebanyakan pemerintah demokratis lebih menganut model konsensus. Lebih dari itu, Lijphart menilai bahwa “*consensus democracy*” bisa dipandang lebih demokratis ketimbang “*majoritarian democracy*” dalam kebanyakan hal.³⁶

Meminjam argumen dari Arthur Lewis (1965), Lijphart menunjukkan bahwa penekanan model majoritarian pada “*majority rule*” serta pola pemerintah versus

³⁵ Galuh Kartiko, “Sistem Pemilu Dalam Perspektif Demokrasi Di Indonesia”, *Jurnal PKK Universitas Kanjuruhan Malang*, Volume II Nomor 1, Juni 2009, hlm 41

³⁶ Yudi Latif, *Negara Paripurna*, *op. cit.*, hlm 460-461

oposisi dalam politik bisa ditafsirkan tidak demokratis karena mengandung prinsip-prinsip pengucilan (*exclusion*). Lewis menyatakan bahwa pengertian pertama dari demokrasi adalah bahwa “semua yang terpengaruh oleh suatu keputusan harus memiliki peluang untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan baik secara langsung maupun melalui perwakilan. Pengertian kedua adalah bahwa kehendak mayoritas memuat seluruh kebijakan pemerintah dan yang kalah boleh mengkritik tapi tidak boleh ikut memerintah. Kedua pengertian itu, menurut Lewis, tidaklah kompatibel: “mengecualikan kelompok-kelompok yang kalah dari keikutsertaan dalam pengambilan keputusan secara nyata melanggar pengertian pertama dari demokrasi”.³⁷

Meski demikian, Lewis berpandangan bahwa model majoritarian masih bisa diterima di bawah dua kondisi. *Pertama*, pengucilan minoritas bisa dikurangi jika pemerintahan bisa di menangkan secara bergantian, sehingga mayoritas dan minoritas bisa silih berganti. Hal ini biasanya berlaku dalam sistem dwi-partai seperti yang berkembang di Inggris, Selandia Baru, Barbados, dan juga Amerika Serikat. *Kedua*, dalam negara-negara yang masyarakatnya relatif homogen. Dalam masyarakat seperti itu, partai-partai utama tidaklah terlalu lebar perbedaannya dalam pandangan kebijakannya dalam pandangan kebijakannya (*policy outlooks*), dan siapapun yang memimpin tidak akan menghadirkan diskriminasi bagi pendukung partai lawannya. Singkat kata, pengucilan partai lawan (termasuk pendukungnya) dari pemerintahan memang tidak demokratis dipandang dari kriteria “*government by the*

³⁷ *Ibid.*,

people”, akan tetapi, bilamana kepentingan dan pilihan pemilih secara nasional dilayani oleh kebijakan partai lain dalam pemerintah, sistem ini mendekati definisi “*government for the people*” dari demokrasi.³⁸

Menurut Charles Tilly dalam memerhatikan demokrasi, para pakar setidaknya membagi pengertian demokrasi ke dalam empat kategori pendekatan: konstitusional, substantif, prosedural, dan berorientasi pada proses.³⁹ Pendekatan konstitusional menekankan pada bagaimana konstitusi dibentuk, diberlakukan dan diamankan oleh suatu pemerintahan sehubungan dengan aktivitas politik. Melalui pendekatan ini, dapat ditunjukkan beragam perbedaan dalam konstitusi yang disusun dalam beraneka sistem pemerintahan dan monarki, oligarki, republik maupun bentuk-bentuk pemerintahan lainnya. Berkaitan dengan pendekatan ini, dapat pula dibedakan monarki konstitusional, sistem presidensial, dan sistem parlementer, tidak terkecuali juga pengaturan pemerintahan berdasarkan sistem negara kesatuan maupun federal. Pendekatan ini mengingatkan akan pentingnya landasan konstitusionalisme bagi perwujudan demokrasi.

Pendekatan substantif memberikan perhatian lebih pada bagaimana suatu pemerintah memajukan kondisi kehidupan dan kehidupan politik. Tingkat kedemokratisan dilihat dari sejauh mana pemerintah mengedepankan kesejahteraan rakyatnya disamping melindungi kebebasan manusia, keamanan, kesetaraan, keadilan sosial, musyawarah publik dan penuntasan konflik secara damai. Pendekatan ini

³⁸ *Ibid.*, hlm 461-462

³⁹ *Ibid.*, hlm 454

menilai apakah pemerintah yang memajukan semua hal tersebut dapat dikatakan berdemokrasi sekalipun konstitusinya tidak dapat dikatakan demokratis. Pendekatan substantif juga membahas apakah negara dimana rakyatnya setara dalam kemiskinan dapat dikatakan lebih demokratis dibandingkan negara yang lebih makmur walaupun hidup dalam kesenjangan sosial yang tajam. Pendekatan ini memberikan sumbangan bagaimana suatu pemerintahan demokratis mengedepankan kesejahteraan, melindungi kebebasan manusia, keamanan, kesetaraan, keadilan sosial, musyawarah publik dan penuntasan konflik secara damai.

Pendekatan prosedural berkisar pada pembahasan bagaimana secara sederhana, dan tentunya prosedural, suatu pemerintahan digolongkan sebagai suatu demokrasi. Lazimnya, pengguna pendekatan ini memberikan perhatian khusus dan terbatas pada pelaksanaan pemilihan umum yang jujur, adil, dan langsung. Kualitas demokrasi suatu negeri ditentukan oleh bagaimana pemilu diselenggarakan. Kelemahan dari pendekatan ini, suatu negara bisa dikategorikan demokratis walaupun angka penganggurannya tinggi, tidak ada investasi dalam pembangunan social, kegagalan penegakan hukum di hampir seluruh negeri. Alhasil, dalam pendekatan procedural, konsepsi demokrasi yang diberikan terlalu tipis. Pendekatan berorientasi proses yang dikerap diasosiasikan dengan pemikiran Robert Dahl. Dahl menggariskan lima kriteria minimum agar suatu negara bisa dianggap demokratis. Kelima kriteria berbentuk proses itu meliputi :⁴⁰

- a. Partisipasi efektif (*effective participation*). Setiap warga harus memiliki kesempatan yang setara dan efektif untuk membuat pandangan-pandangannya diketahui oleh warga yang lain,

⁴⁰ *Ibid.*, hlm 455

- b. Kesetaraan memilih (*voting equality*). Setiap warga harus memiliki kesempatan yang setara dan efektif untuk memilih dan seluruh pilihan harus dihitung secara setara,
- c. Pemahaman tercerahkan (*enlightened understanding*). Setiap warga harus memiliki kesempatan yang setara dan efektif untuk mempelajari alternatif kebijakan yang relevan serta kemungkinan akibat-akibatnya,
- d. Pengendalian agenda (*control of the agenda*). Setiap warga harus memiliki kesempatan untuk menentukan bagaimana dan apa saja yang harus ditempatkan dalam agenda kebijakan,
- e. Pelibatan setiap orang dewasa (*inclusion of adults*). Setiap warga yang sudah dewasa harus diberi hak secara penuh untuk keempat kriteria di atas.

Menurut Miriam Budiardjo, ciri khas demokrasi konstitusional adalah gagasan

bahwa pemerintahan yang demokratis ialah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya, dan untuk menjamin itu harus dilakukan pemisahan terhadap cabang-cabang kekuasaan negara.⁴¹

Dhal menyebutkan tujuh lembaga demokrasi, yang empat di antaranya terkait Pemilu, yaitu: pejabat dipilih, Pemilu bebas dan adil, hak memilih inklusif, dan hak mencalonkan. Adapun tujuan Pemilu demokratis tidak sekadar untuk menjaga integrasi nasional dan memilih pejabat-pejabat yang representatif, tetapi juga untuk menciptakan pemerintahan yang efektif.⁴²

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak, suatu pemerintahan di satu pihak haruslah terbentuk berdasarkan ketentuan hukum dan konstitusi, sehingga dapat

⁴¹ Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, cet. IV, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm 107.

⁴² Didik Supriyanto, "Presidensialisme Dalam Sistem Multipartai: Demokrasi Dan Pemilu Di Brasil Dan Indonesia", *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Edisi #2 Februari, (Jakarta : Perludem, 2012) hlm 74.

dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus *legitimate*, dalam arti bahwa di samping *legal*, ia juga harus dipercaya. Tentu akan timbul keraguan, apabila suatu pemerintah menyatakan diri sebagai berasal dari rakyat, sehingga dapat disebut sebagai pemerintahan demokrasi, padahal pembentukannya tidak didasarkan hasil pemilihan umum. Artinya, setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri yang penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern. Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu ada 4 (empat), yaitu untuk:⁴³

- 1) untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- 2) untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- 3) untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- 4) untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Pejabat-pejabat yang dipilih lewat Pemilu adalah mereka yang duduk di lembaga legislatif dan eksekutif. Pada sistem pemerintahan parlementer, Pemilu legislatif dengan sendirinya juga menentukan pejabat eksekutif. Sebab, partai atau koalisi partai yang menang pemilu berhak membentuk pemerintahan. Sedang pada sistem pemerintahan presidensial, diperlukan Pemilu tersendiri untuk memilih presiden. Jika dalam Pemilu legislatif dikenal sistem mayoritas-pluralitas, proporsional, dan semi proporsional, dalam Pemilu presiden dikenal sistem pemilihan

⁴³ Jimly Asshiddiqe, "Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi", *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006, hlm 12-13

langsung (*popularly elected*) pluralitas dan mayoritas dua putaran (*run-off*), serta pemilihan tidak langsung (*electoral college*).⁴⁴

Dalam karakteristik politik presidensialisme, basis legitimasi presiden bersumber dari rakyat bukan dari parlemen, seperti halnya sistem parlementer. Karena itu sistem pemerintahan presidensial ditandai dengan penerapan sistem pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat dengan masa jabatan yang tetap (*fixed term*). Implikasi legitimasi politik presiden yang bersumber dari rakyat melalui pemilihan secara langsung adalah presiden yang bertanggung jawab kepada lembaga parlemen, seperti halnya sistem parlementer, melainkan langsung bertanggung jawab kepada rakyat.⁴⁵

Persoalan gabungan partai politik pendukung Presiden dan Wakil presiden terpilih sebagaimana telah diarahkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, secara teoretik mestinya dilanjutkan dengan formalisasi koalisi antara partai politik atau gabungan partai politik. Formalisme koalisi tersebut yang memiliki kader yang duduk dalam kabinet Presiden dan Wakil presiden terpilih. Koalisi ini diharapkan akan mencegah polarisasi dan fragmentasi berlebihan antara berbagai kekuatan yang ada. Koalisi yang demikian memberikan dukungan riil bagi penyelenggaraan pemerintahan secara lebih efektif dalam masa jabatan presiden dan wakil presiden bagi munculnya sebuah koalisi yang berarti maka faktor kepemimpinan dalam partai dan kedisiplinan partai menjadi

⁴⁴ *Ibid.*, hlm 75

⁴⁵ Hanta Yuda AR. *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Delema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), hlm. 12

kunci. Karenanya adalah sesuatu yang mendesak untuk memperhatikan keterkaitan dan kalau perlu keberlanjutan koalisi antar partai sebelum dan setelah pemilihan presiden.⁴⁶

Sistem kepartaian mempunyai hubungan sinergik dengan sistem Pemilu yang sekaligus menunjukkan dianutnya tipe pemilihan umum *plural majority* dan akan menghasilkan jumlah partai yang lebih sedikit. Selain itu ada pula tipe pemilihan umum sistem representasi proporsional yang akan melahirkan sistem multi partai. Untuk dapat menghasilkan tipe sistem kepartaian sederhana, maka perlu pengkondisian dalam proses pemilu. Untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya biasanya diberikan syarat minimal suara atau *electoral threshold*.⁴⁷

Partai politik mempunyai posisi (*status*) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politik lah yang sebetulnya menentukan demokrasi, seperti dikatakan oleh Schattscheider (1942), *political parties created democracy*.⁴⁸

Menurut Miriam Budiarjo, secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara

⁴⁶ Naskah Akademik RUU Pilpres, *op. cit.*, hlm 7

⁴⁷ *ibid.*, hlm 8

⁴⁸ Jimli Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006) hal 52

konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-lebijaksanaan mereka.⁴⁹

Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota masyarakat bangsa dan negara serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.⁵⁰

Sigmund Neumann mengemukakan bahwa partai politik adalah organisasi artikulatif yang terdiri dari pelaku-pelaku politik yang aktif dalam masyarakat, yaitu mereka yang memusatkan perhatiannya pada menguasai kekuasaan pemerintah dan yang bersaing untuk memperoleh dukungan rakyat, dengan beberapa kelompok lain yang mempunyai pandangan yang berbeda-beda. Dengan begitu partai politik merupakan perantara atau penghubung antara kekuatan dan ideologi sosial masyarakat dengan pemerintah.⁵¹

3. Sistem Presidensial

Menurut Arend Lijphart, sebenarnya hanya tiga elemen pokok dari sistem presidensial, yakni (1) presiden atau kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan yang bersifat tetap (*fixed term*); (2) presiden dipilih secara langsung oleh rakyat ataupun melalui dewan pemilih (*electoral college*) seperti di Amerika Serikat; dan (3)

⁴⁹ Miriam Budiarjo, *op. cit.* hal 160-161

⁵⁰ Lihat Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

⁵¹ Ahmad Sukardja. *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Siyasah*, Cetakan Pertama, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012), hlm 145-146.

presiden merupakan kepala eksekutif yang bersifat tunggal.⁵² Menurut Arend Lijphart, bahwa sistem presidensial ini memiliki kelebihan-kelebihan diantaranya : *pertama*, dari pemerintahan presidensial, stabilitas eksekutif didasarkan pada masa jabatan presiden. *Kedua*, dari pemerintahan presidensial adalah bahwa pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dan pemilihan tak langsung, formal atau informal dalam sistem parlementer. *Ketiga*, dari pemerintahan presidensial adalah bahwa pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi, perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah.⁵³

Problematik sistem presidensial pada umumnya terjadi ketika ia dikombinasikan dengan sistem multipartai, apalagi dengan tingkat fragmentasi partai dan polarisasi ideologis yang relatif tinggi. Paling kurang ada tiga alasan mengapa kombinasi presidensial-multipartai bermasalah. *Pertama*, sistem presidensial berbasis multipartai cenderung menghasilkan kelumpuhan akibat kebuntuan eksekutif-legislatif, dan kebuntuan itu berujung pada instabilitas demokrasi. *Kedua*, sistem multipartai menghasilkan polarisasi ideologis ketimbang sistem dua-partai, sehingga seringkali menimbulkan problem komplikasi ketika dipadukan dengan presidensialisme. *Terakhir*, kombinasi presidensial dan multipartai berkomplikasi pada kesulitan membangun koalisi antarpartai dalam demokrasi presidensial, sehingga berimplikasi pada rusaknya stabilitas demokrasi.⁵⁴

⁵² Saldi Isra et. al., Pemilu Nasional Serentak 2019, *op. cit.*, hlm 6

⁵³ Arend Lilphart (Penyadur: Ibrahim dkk), *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995), hlm 14-17.

⁵⁴ Saldi Isra et. al., *loc. cit.*

Lijphart berpendapat bahwa sebuah sistem presidensial memiliki tiga karakteristik yang spesifik: (i) eksekutif yang dijalankan oleh satu orang, bukan gabungan; (ii) eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat; dan (iii) masa jabatan tertentu yang tidak bisa dicabut oleh sebuah pemungutan suara di parlemen.⁵⁵

Menurut S.L. Witman dan J.J. Wuest ada empat ciri dan syarat sistem pemerintahan presidensial, yaitu:

- a. *It is based upon the separation of power* (berdasarkan atas prinsip pemisahan kekuasaan)
- b. *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership* (eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen dan juga mesti berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen).
- c. *There is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is wholly responsibility to the chief executive* (tidak ada tanggung jawab tertuju pada presiden (sebagai kepala pemerintahan).
- d. *The executive is chosen by electorate* (presiden dipilih langsung oleh para pemilih).⁵⁶

F. Metode Penelitian

1) Jenis Penelitian

Penelitian hukum ini merupakan penelitian hukum normatif (*normative legal research*) dikarenakan fokusnya adalah mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, seperti teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan

⁵⁵ Deny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, antara Mitos dan Pembongkaran* (Jakarta: Mizan Pustaka), hlm : 375.

⁵⁶ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010), hlm 255

materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas, dan kekuatan mengikat suatu undang-undang, serta bahasa hukum yang digunakan.⁵⁷

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif, karena hendak menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁵⁸ Perlu dinyatakan bahwa studi yang dilakukan dalam penelitian ini bersifat kepustakaan. Yaitu dilakukan dengan mengkaji secara kritis bahan-bahan kepustakaan seperti bahan-bahan berupa kitab perundang-undangan, buku-buku, jurnal-jurnal, yurisprudensi dan bahan-bahan terkait dengan objek penelitian.

Menurut Soerjono Soekanto metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.⁵⁹ Penelitian ini bersifat deskriptif yuridis, ditentukan demikian karena disandarkan kepada argumen yaitu peneliti mencoba mendekati masalah yang hendak diteliti dengan menelaah secara mendalam, landasan-landasan filosofi, teoritis, normatif dan sosiologis tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dalam bingkai ketatanegaraan. Penelitian hukum normatif pada umumnya mencakup:⁶⁰

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum;

⁵⁷ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm 101.

⁵⁸ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, (Prenada Media, Jakarta, 2005), hlm 35.

⁵⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009), hlm 13-14.

⁶⁰ *Ibid.*, hlm 14

- b. Penelitian terhadap sistematik hukum;
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal;
- d. Perbandingan hukum;
- e. Sejarah hukum.

Penelitian ini menitikberatkan pada problematika pengaturan ambang batas dalam pemilu 2019 sebagaimana telah dijelaskan di sub bab sebelumnya, yaitu belum adanya pengaturan yang jelas mengenai posisi partai baru dalam mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu Serentak Nasional 2019 yang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

2) Jenis Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan analisis dan konseptual hukum (*analytical & conceptual approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan filsafat (*philosophical approach*). Adapun masing-masing pendekatan menekankan pada fokus kajian yang berbeda yakni sebagai berikut :

- a. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan meneliti berbagai peraturan hukum yang menjadi fokus dalam penelitian. Dalam hal ini, pendekatan perundang-undangan beranjak pada peraturan perundang-undangan yang memiliki korelasi dan koherensi perihal pemilihan umum khususnya yang memuat pengaturan *presidential threshold*, serta materi terkait lainnya yang menjadi bagian kajian penelitian ini.

- b. Pendekatan analisis dan konseptual hukum dilakukan dengan menelaah teori-teori hukum maupun pandangan dari para sarjana, yang kemudian dianalisis relevansinya terkait dengan permasalahan pengaturan *presidential threshold*.
- c. Pendekatan kasus dilakukan dengan menilik dari dinamika pengaturan hokum dan problematika penyelenggaraan pemilihan umum, baik pemilihan umum sebelum maupun sesudah diberlakukannya pengaturan *presidential threshold*.

3) Objek Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka (*library research*) dengan fokus kajian sebagai berikut:

- a. Menelaah dan menemukan metode pengaturan *presidential threshold* pemilu presiden dan wakil presiden di Indonesia.
- b. Merumuskan kembali konsep pengajuan calon presiden dan wakil presiden pada pemilu 2019 berdasarkan sistem pemerintahan presidensial dan sistem multipartai yang efektif untuk perbaikan pemilu di Indonesia.

4) Sumber Data Penelitian

Adapun jenis data yang digunakan dalam penulisan ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan mencermati literatur-literatur, artikel-artikel serta bahan-bahan yang erat kaitannya dengan penulisan ini. Data sekunder yang dimaksudkan peneliti adalah: Bahan hukum primer, seperti peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer (*primary law material*) terdiri

dari peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi. Adapun bahan hukum primer yang digunakan terkait dengan lingkup permasalahan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang Nomor 23 tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden;
- c. Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;
- d. Undang-Undang No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- e. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Uji Materi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD 1945.

Bahan hukum sekunder, yaitu berupa literatur-literatur hukum yang terdiri dari buku-buku, jurnal, majalah-majalah, karya tulis ilmiah, maupun media internet yang berkaitan dengan penulisan ini. Bahan hukum tersier, yaitu berupa kamus-kamus.

5) Teknik Pengumpulan Data

Strategi yang ditempuh untuk mendapatkan data penelitian secara valid dan terpercaya diawali dengan mengeksplorasi dan mengidentifikasi putusan-putusan yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi terkait *Judicial Review* UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, UU Penyelenggaraan Pemilu, dan UU Pemilu DPR, DPD dan DPRD. Objek putusan yang dipilih yang ada hubungannya dengan penafsiran *presidential threshold*. Berdasarkan putusan-putusan yang dipilih tersebut, kemudian akan dilakukan kajian secara mendalam sesuai isi putusan tersebut. Dari hasil kajian itu akan dilakukan wawancara kepada subjek penelitian (Hakim Mahkamah Konstitusi, Akemisi yang terlibat dalam merumuskan UUD atau UU, dan beberapa orang anggota DPR sebagai pembentuk UU) yang selanjutnya akan dilakukan kajian elaboratif atas

informasi-informasi yang berhasil dihimpun untuk dapat dibahas secara mendalam dalam penelitian ini.

Oleh karena itu, pengumpulan data peneliti melakukan kegiatan 2 hal, yaitu *pertama*, wawancara yang dilakukan terhadap subjek penelitian, para informan dan narasumber. Wawancara ini dipandu dengan daftar pertanyaan sebagai alat bantu pengumpulan data. Daftar pertanyaan tersebut disusun secara terbuka sehingga memberikan kesempatan untuk *probing* atau melakukan penyelidikan lebih jauh. Strategi probing ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan yang lebih leluasa kepada subjek/informan/nara sumber untuk mengemukakan opini untuk melengkapi penelitian ini. *Kedua*, studi terhadap dokumen-dokumen tertulis meliputi: putusan-putusan pengadilan yang dipilih, jurnal-jurnal ilmiah, tesis/disertasi, majalah, koran, arsip-arsip, perundang-undangan, dan berbagai referensi yang relevan dengan masalah penelitian.

6) Analisis Data

Penelitian ini dilakukan dengan mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan. Bahan-bahan tersebut merupakan data yang diolah dengan cara mengumpulkan, menyeleksi dan mengklarifikasinya secara yuridis(mengelaborasi pranata hukum Indonesia terhadap pengaturan yang menimbulkan masalah), sistematis(memahami rentetan dan alur kebijakan terhadap timbulnya suatu masalah) dan logis (menguraikan pemahaman baru sebagai perbandingan konsep yang konstruktif). Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dalam arti data dianalisis secara kualitatif. Maksudnya data yang dikumpulkan tersebut diklarifikasi dan diseleksi untuk dicari

data khususnya yaitu yang berkaitan dengan objek penelitian. Dengan demikian dapat membantu peneliti. Analisis di sini dimaksudkan sebagai cara untuk memilah-milah, mengelompokkan, dan mengklasifikasi data agar kemudian dapat ditetapkan relasi-relasi tertentu antara kategori-kategori data yang satu dengan lainnya, sehingga data tersebut mempunyai makna. Metode analisis bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu bahan hukum yang diperoleh dari penelitian disajikan dan diolah secara kualitatif dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Bahan hukum yang diperoleh dari penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan dalam penelitian;
- b. Hasil klasifikasi bahan hukum selanjutnya disistematisasikan;
- c. Bahan hukum yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan sebagai dasar dalam pengambilan kesimpulan nantinya.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan dalam penulisan, penelitian ini disusun dengan menggunakan sistematika sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, Merupakan bab yang memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan umum Merupakan bab yang di dalam bagian ini peneliti menyajikan teori-teori yang bersumber dari undang-undang maupun literature-literatur

mengenai konsep negara hukum, teori demokrasi, sistem pemerintahan, sistem partai dan sistem pemilu.

Bab III Analisis dan Pembahasan, Merupakan bab, dimana peneliti akan memaparkan hasil penelitian yang berupa gambaran peneliti tentang pengaturan *presidential threshold* dalam pemilu presiden dan wakil presiden pada penyelenggaraan pemilu di Indonesia dan mengenai posisi partai baru dalam mengajukan calon presiden dan wakil presiden pada pemilu 2019 serta peneliti menawarkan gagasan terkait konstruksi sistem pemilu di Indonesia yang efektif dan partisipatif.

Bab IV Penutup, berisi kesimpulan dari pembahasan tentang rumusan masalah yang dilakukan dengan komperhensif dan dilengkapi dengan saran sebagai bahan rekomendasai dari hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN UMUM PEMILU DAN PEMBERLAKUAN *THRESHOLD*

A. Jalan Panjang Pemilihan Presiden Indonesia

1. Era Orde Lama (1945-1967)

Masa awal kemerdekaan, negara Indonesia belum mempunyai infrastruktur politik secara lengkap, lembaga-lembaga negara yang mestinya ada sesuai ketentuan UUD 1945, walaupun di dalam UUD 1945 menyebutkan adanya lembaga negara seperti : MPR, DPR, Presiden, MA, BPK, dan DPA namun karena saat itu belum semua lembaga terbentuk, atau baru Presiden dan Wakil Presiden yang ada, maka berdasar Aturan Peralihan Pasal IV UUD 1945 kekuasaan lembaga lembaga negara dijalankan oleh Presiden,”*Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung dibentuk berdasar Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional ”.*⁶¹

Pada awal pemilihan presiden dan wakil presiden di Indonesia (selanjutnya disebut pemilihan presiden) pertama kali dilaksanakan oleh PPKI. Sehari setelah proklamasi kemerdekaan republik Indonesia, 18 Agustus 1945, PPKI yang dibentuk pada 7 Agustus 1945 dengan ketua Ir Soekarno dan Wakil Drs. Moh. Hatta, memilih Soekarno dan Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Ini sesuai dengan perintah

⁶¹ Sulardi, “Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar UndangUndang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 3, September 2012, hlm 522.

Pasal III Aturan Peralihan UUD 1945 yang mengatakan, “untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia”.⁶²

Secara kronologis sidang PPKI, yang dilaksanakan di bekas Gedung Road van Indie di jalan Pejambon, Jakarta, Soekarno sebagai Ketua PPKI mengemukakan kepada para anggota PPKI meminta persetujuan menunda pembahasan rancangan UUD 1945 dan mendahulukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Sidang menyetujui permintaan Soekarno tersebut dengan terlebih dahulu menyepakati Pasal III Aturan Peralihan sebagai dasar legitimasi dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Setelah Pasal III Aturan Peralihan disetujui, Soekarno sebagai ketua meminta kepada petugas membagikan kartu untuk mengadakan pemungutan suara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan adanya permintaan Soekarno itu berarti pemilihan presiden dan wakil presiden direncanakan melalui pemungutan suara (*voting*) secara rahasia. Namun, secara *voting* itu tidak jadi karena, salah satu anggota PPKI, Otto Iskandardinata mengusulkan pemilihan secara aklamasi. Ia mengatakan :

“Berhubung dengan keadaan waktu, saya harap supaya pemilihan presiden ini diselenggarakan dengan aklamasi dan sayaajukan sebagai calon, yaitu Bung Karno sendiri. Tanpa perdebatan dan keberatan, ternyata usul Otto Iskandardinata itu langsung disetujui dengan bulat oleh seluruh anggota PPKI. Bahkan seluruh anggota PPKI menyambutnya dengan tepuk tangan. Dengan disetujui usul Otto Iskandardinata, dimana seluruh anggota PPKI sepakat mengangkat Soekarno sebagai Presiden dengan aklamasi, maka Soekarno sebagai Presiden pertama Indonesia.”⁶³

⁶² Syamsudin Haris et.al., *Evaluasi Pemilihan Presiden Langsung Di Indonesia*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar), 2016, hlm 26.

⁶³ *Ibid.*, hlm 27

Aklamasi terjadi juga pada pemilihan wakil presiden. Adalah Otto Iskandardinata juga yang mengusulkan cara tersebut dengan menyokong Moh Hatta sebagai Wakil Presiden. Ia mengatakan “Pun untuk memilih wakil kepala negara Republik Indonesia, saya usulkan cara baru ini dijalankan. Dan saya usulkan Bung Hatta menjadi wakil kepala negara Indonesia”. Seluruh anggota PPKI pun tidak ada yang berkeberatan atas usul Otto Iskandardinata itu. Para anggota PPKI lalu tepuk tangan gemuruh, menyanyikan lagu Indonesia Raya, dan juga seruan : Hidup Bung Hatta sebanyak tiga kali. Pemilihan presiden dan wakil presiden untuk pertama kali dalam perjalanan politik bangsa ini berjalan begitu singkat, tanpa ada perbedaan dan perdebatan. Semua anggota PPKI setuju Soekarno sebagai Presiden dan Moh Hatta sebagai Wakil Presiden. Tampak persatuan dan kesatuan yang begitu kukuh. Ini berbeda dengan ketika membahas dasar negara : antara Islam atau Pancasila, yang berdebat dengan sengit yang hampir memecah persatuan dan kesatuan bangsa. Pemilihan presiden dan wakil presiden yang lancar tersebut tampaknya tidak lepas dari kondisi psikologis maupun politik pada waktu itu. Selain kondisi “darurat”, tampaknya figur menjadi presiden dan wakil presiden sebagai tokoh yang mumpuni sebagai bagian dari *the founding fathers* ikut berpengaruh.⁶⁴

Dalam perjalanan sejarah, Soekarno tetap menjadi presiden sampai munculnya orde baru atau runtuhnya demokrasi terpimpin, yang dibangun Soekarno sendiri. Meski bentuk atau sistem pemerintahannya berganti-ganti, Soekarno tetap menjadi Presiden.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm 28

Seperti terlihat bahwa ketika sistem pemerintahan berganti dari presidensial ke parlementer melalui Maklumat Wakil Presiden No X tanggal 16 Oktober 1945, Soekarno dan Moh Hatta tetap sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Dengan kedudukan sebagai kepala negara yang tidak mempunyai kekuasaan pemerintahan, bersifat simbolik dan seremonial.⁶⁵ Presiden bertanggung jawab kepada lembaga negara yang lain yaitu MPR, dimana mayoritas anggotanya adalah anggota badan perwakilan.⁶⁶

Menurut Tolchah Mansoer,⁶⁷ bahwa pemberhentian presiden dan wakil presiden dan juga menjadi wewenang Majelis Pemusyawaratan Rakyat (MPR). Pengangkatan dan pemberhentian keduanya mempunyai kedudukan yang sederajat. Apabila terjadi pertentangan antara presiden dan wakil presiden, presiden tidak bisa memecat wakil presiden. Pihak yang harus menyelesaikannya tentu adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tahun 1945 merupakan putusan yang berani, revouisioner, sekaligus progresif. Sebab pada masa itu, “dunia hukum” sedang dikuasai oleh paham yang bernama positivisme. Keberanian membelokkan arah dari presidensial ke parlementer semestinya dipahami untuk menjaga agar tidak terjadi

⁶⁵ *Ibid.*, hlm 29

⁶⁶ Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen*, (Bandung : Nusamedia, 2014), hlm 77.

⁶⁷ Tolchah Mansoer, *Beberapa Aspek Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia*, (Jakarta : Prandnya Paramita, 1977), hlm 162.

pemerintahan yang otoriter, suatu pemerintahan yang tidak dikehendaki oleh rakyat Indonesia waktu itu.⁶⁸

Pada masa Republik Kedua (27 Desember 1949 – 17 Agustus 1950), yang berlandaskan Konstitusi RIS, soal pemilihan presiden diatur dalam Pasal 69 ayat (2) yang berbunyi :⁶⁹

“Presiden dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah daerah-daerah bagian yang tersebut dalam Pasal 2. Dalam memilih presiden, orang-orang yang dikuasakan itu berusaha mencapai kata sepakat”.

Dari ketentuan tersebut, nyatalah bahwa kita berhadapan dengan suatu sistem pemilihan yang tidak dilakukan oleh rakyat, baik secara langsung maupun tidak langsung. Pemilihan dilakukan oleh sebuah badan yang terdiri atas orang-orang yang mendapat mandat dari pemerintah daerah-daerah bagian. Badan ini bersifat *ad hoc*, yang berarti tugasnya memilih presiden. Setelah tugasnya selesai, badan itu pun bubar. Perlu juga dicatat, pada pemilihan presiden yang kedua kali itu (16 Desember 1949), Ir. Soekarno juga terpilih secara aklamasi. Jadi presiden calon tunggal terulang kembali.⁷⁰ Mengenai jabatan Wakil Presiden, bahwa Konstitusi RIS 1949 tidak mengenal adanya jabatan Wakil Presiden. Apabila pada Konstitusi RIS 1949 tidak dikenal adanya jabatan Wakil Presiden, didalam UUD Sementara 1950 yang

⁶⁸ Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensil Murni*, (Malang : Setara Press, 2012), hlm 63.

⁶⁹ Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 1999), hlm 29.

⁷⁰ *Ibid.*, hlm 30.

berlangsung sejak tanggal 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959 justru sebaliknya. Padahal jika ditinjau dari sudut sistem pemerintahan parlementer yang dianutnya , maka seharusnya UUD Sementara 1950, seperti halnya dengan Konstitusi RIS 1949, tidak membutuhkan jabatan Wakil Presiden di dalam pelaksanaan pemerintahan.⁷¹

Begitupun ketika bentuk negara Indonesia berubah dari Republik menjadi Negara Federal (Serikat) yang berdasarkan UUD RIS 1949 dan kembali menjadi Negara Kesatuan berdasarkan UUD Sementara 1950, Soekarno dan Moh Hatta juga tetap menjadi Presiden dan Wakil Presiden.⁷²

Menurut UUD RIS 1945, sebelum memangku jabatan presiden bersumpah di hadapan orang-orang yang dikuasakan oleh daerah-daerah bagian (sebagaimana tersebut dalam Pasal 69) dan untuk itu bersidang dalam rapat umum (Pasal 71). Sedangkan menurut Undang-Undang Dasar 1945, presiden bersumpah di depan MPR.⁷³ Persamaan keduanya dalam hal ini adalah, sumpah dilakukan di depan majelis yang memilihnya. Presiden tidak mempunyai tanggung jawab pemerintahan, sekalipun ia adalah bagian dari pemerintah. Juga tidak terhadap kebijaksanaannya mengangkat formatur atau menetapkan salah seorang menjadi perdana menteri. “Presiden tidak dapat diganggu gugat” (Pasal 118 ayat 1 UUD RIS 1949) dan “menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk

⁷¹ Ellydar Chaidir, *Hubungan Tata Kerja Presiden Dan Wakil Presiden*, (Yogyakarta : UII Press, 2001), hlm 91-92.

⁷² Syamsudin Haris et.al, *Evaluasi.....,op.cit.*, hlm 29

⁷³ Indra Muchlis Adnan dan Syamsul Zakaria, *Konvensi Nasional Pemilihan Presiden*, (Yogyakarta : Adicita, 2004), hlm 62.

seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri dalam hal itu” (Pasal 118 ayat 2 UUD RIS 1949). Sungguhpun demikian, presiden selalu harus diberitahu oleh Dewan Menteri tentang “segala urusan yang penting” (Pasal 76 ayat 2 UUD RIS 1949).⁷⁴

Terkait Soekarno menjadi Presiden Federal (Republik Indonesia Serikat-RIS) yang singkat ini, tidak banyak yang terekam. Sebuah persetujuan antara pemerintah federal RIS (yang bertindak atas namanya sendiri dan atas mandat penuh dari pemerintah negara bagian yang tersisa, pemerintah negara bagian negara Indonesia Timur dan pemerintah negara Bagian Negara Sumatra Timur) dan pemerintah Negara bagian Republik Indonesia (yang beribukota di Yogyakarta) memilih Soekarno sebagai Presiden Negara Kesatuan yang akan dibentuk dari penggabungan RIS dan RI (Yogyakarta). Jabatan Presiden Federal dipangku Soekarno sampai tanggal 15 Agustus 1950.⁷⁵

Pada waktu Negara Serikat diubah menjadi Negara Kesatuan (17 Agustus 1950), Soepomo mengatakan : “perubahan struktur negara dari bentuk federal menjadi bentuk kesatuan itu tidak melanggar konstitusi, bahkan adalah suatu kejadian konstitusional”. Jadi, sebaliknya kalau terjadi perubahan dari bentuk kesatuan menjadi bentuk serikat,

⁷⁴ *Ibid.*, hlm 63.

⁷⁵ *Op.cit.*, hlm 30.

hal ini juga merupakan peristiwa konstitusional, dan yang terus dipertahankan sebagai wadah negara nasional adalah tetap “Republik Indonesia”.⁷⁶

Ketika Indonesia kembali ke Negara Kesatuan atas mosi integral dari Moh Natsir, pada 15 Agustus 1950 Soekarno secara resmi kembali menjadi Presiden Negara Kesatuan yang pertama setelah menerima kekuasaan dari dua pemerintahan RIS dan RI (Yogyakarta). Pada 16 Agustus 1950, Presiden melantik DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) sementara Negara Kesatuan, hasil penggabungan dari DPR (RIS), Senat (RIS), Badan Pekerja KNI (Komite Nasional Indonesia) Pusat (RI-Yogyakarta), dan DPA (Dewan Pertimbangan Agung) (RI-Yogyakarta). Sesuai konstitusi, Soekarno mengangkat Hatta sebagai Wakil Presiden atas usulan dari DPR sementara. Semenjak terpilih Soekarno dan Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden, mereka berdua selalu bergandengan, sehingga duet Soekarno-Hatta disebut sebagai “Dwitunggal”. Dalam perkembangan kemudian, pasangan “Dwitunggal” ini berubah menjadi “Dwitanggal”. Pada 1 Desember 1956, setahun setelah dilaksanakan Pemilihan Umum (Pemilu) 1955, yang merupakan pemilu pertama semenjak Indonesia merdeka, Hatta menyatakan mengundurkan diri sebagai Wakil Presiden. Adalah karena perbedaan Visi dan pandangan politik antara Soekarno dan Hatta, bisa jadi pemicu renggangnya “Dwitunggal” tersebut. Tanpa didampingi Hatta, Soekarno lalu mengeluarkan Dekrit 5 Juli 1959, yang menginstruksikan pembubaran Konstituante, berlakunya kembali

⁷⁶ Adnan Buyung Nasution et.al., *Federalisme Untuk Indonesia*, (Jakarta : Kompas, 1999), hlm 9.

UUD 1945, pembentukan Majelis Pemusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Dewan Pertimbangan Agung (DPAS). Selanjtnya Soekarno memberlakukan Demokrasi Terpimpin, DPR hasil pemilu 1955 dibubarkan diganti dengan DPR-Gotong Royong (GR) yang anggotanya diangkat oleh Soekarno sendiri.⁷⁷

Dekret Presiden 5 Juli 1959 merupakan produk hukum yang revolusioner, produk hukum yang tanpa dasar hukum. Secara teori sulit untuk menjelaskan posisi Dekrit Presiden 5 Juli 1959, jika dari sisi positivistik, maka jelas hukum ini justru bertentangan dengan UUD Sementara 1950 waktu itu, yang mengamanatkan Presiden taat pada UUD Sementara tahun 1950. Dari prespektif hukum progresif pun Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tidak mempunyai ciri untuk kepentingan manusia Indonesia seutuhnya, Dekrit Presiden merupakan hukum yang menyisihkan UUD 1945 itu sendiri yang mengalami makna kemunduruan hukum, hukum yang hanya untuk kepentingan beberapa orang. Sebab setelah itu, keinginan bangsa Indonesia menjadikan negara Indonesia sebagai negara yang diperintah secara demokrasi justru berbalik arah ke otoriter.⁷⁸

Sejarah ketatanegaraan Indonesia telah mencatat bahwa setelah UUD 1945 dinyatakan berlaku kembali lewat Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka praktek penyelenggaraan kehidupan ketatanegaraan Indonesia justru memperlihatkan hal-hal yang bertentangan dengan ketentuan konstitusional UUD 1945. Salah satu

⁷⁷ *Ibid.*, hlm 30-31.

⁷⁸ Sulardi, *Rekonstruksi....., op.cit.*, hlm 522.

penyimpangan yang sangat besar adalah presiden membubarkan DPR karena tidak menyetujui atau menolak RAPBN yang diajukan pemerintah.⁷⁹ Sejalan dengan itu, DPRGR yang menggantikan DPR yang dibubarkan, boleh dikatakan tidak dapat berfungsi sebagaimana yang diinginkan oleh UUD 1945. Bahkan secara tajam mungkin dapat dikatakan bahwa DPRGR hanyalah sekedar stempel yang membenarkan setiap kebijaksanaan presiden dengan pemerintahannya.⁸⁰

Dalam DPR sebelum pemilu 1955, partai-partai non agama menguasai 70% dari jumlah kursi yang ada di parlemen (235). Dalam kelompok ini sudah kelihatan dua aliran besar, yaitu Nasional (terutama PNI dengan 44 kursi) dan marxis (terutama PKI dengan 17 kursi). Aliran besar ketiga ialah islam yang memperoleh 24% dari jumlah kursi, dimana sebagian besar dikuasai masjumi (42 dari 55). Disamping itu ada pula beberapa aliran kecil seperti sosialis (PSI, 14 kursi) dan aliran nasrani (8%) yang diwakili oleh Partai Katolik dan Parkindo.⁸¹

Hasil pemilu 1955 memperkuat kedudukan ketiga aliran besar itu. Aliran islam malah berhasil memperoleh 43,7% dari jumlah suara pemilih yang sah. PNI yang mewakili aliran nasionalis memperoleh 22,3% dari jumlah suara dan keluar sebagai partai nomor satu. PKI yang mewakili aliran marxis memperoleh 15,4%. Diantara aliran-aliran kecil, aliran nasrani (partai katolik dan parkindo) muncul paling atas

⁷⁹ Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (ed), *Pemilu Dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta : Jurusan HTN-FH UII, 1992), hlm 59.

⁸⁰ *Ibid.*, hlm 60.

⁸¹ Mochtar Mas'oeed (ed), *Perbandingan Sistem Politik*, (Yogyakarta : UGM PRESS, 1981), hlm 219.

dengan 4,6% dari jumlah suara. Sebagaimana dapat dilihat, tidak ada satu aliran pun yang keluar sebagai mayoritas, walaupun aliran islam keluar sebagai yang paling kuat.⁸²

Tidak hanya anggota DPR GR yang ditunjuk oleh Presiden, begitu juga dengan keanggotaan MPRS. Berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959, MPRS terdiri atas anggota DPR Gotong Royong ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan; yang dimaksud dengan daerah dan golongan-golongan ialah daerah swatantra tingkat I dan golongan karya. Soekarno kemudian mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 199 Tahun 1960, jumlah anggota MPRS menjadi 616 orang yang terdiri dari 257 Anggota DPR-GR, 241 utusan Golongan Karya, dan 118 utusan daerah. Ketua dan Wakil Ketua MPRS juga diangkat oleh Presiden. Namun demokrasi terpimpin dan Soekarno sebagai presiden seumur hidup tidak berlangsung lama. Adalah tragedi G.30 S/PKI (Gerakan 30 September/Partai Komunis Indonesia) yang membuat semuanya berakhir. Pasca tragedi G.30 S/PKI, Soekarno jatuh dari kursi kepresidenan. MPRS mencabut mandat Soekarno sebagai Presiden dan memberhentikannya melalui Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 tentang pencabutan kekuasaan pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno.⁸³

Pada masa Orde Lama, rakyat hanya mengalami satu pemilu 1955 di dalam suasana demokrasi liberal. Karena adanya berbagai konflik dan perang ideologi dan

⁸² *Ibid.*,

⁸³ *Ibid.*, hlm 32.

dinamika politik domestik yang terus-menerus (Dekrit Presiden 1959, Pembubaran Konstituante 1959) dan luar negeri (Bipolarisasi, Trikora, Dwikora), maka rakyat Indonesia tidak dapat segera menjalankan peran konstitusionalnya. Kehidupan kenegaraan secara konstitusional menjadi rancu dan macet. Sistem kepartaian terpusat pada tiga sentra kekuasaan : Soekarno, TNI-AD, PKI, sehingga proses pembangunan politik yang tersendat dilaksanakan dalam suasana darurat dengan prioritas pada upaya untuk menjamin keselamatan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 (presiden seumur hidup).⁸⁴

Pada era demokrasi terpimpin yang berlangsung tahun 1959 sampai 1966 konfigurasi politik yang ditampilkan adalah konfigurasi yang otoriter. Didalamnya Soekarno menjadi aktor utama dalam agenda politik nasional sehingga pemerintahan Soekarno pada era ini dicirikan sebagai rezim yang otoriter. Partai politik, kecuali Partai Komunis Indonesia, tidak mempunyai peran politik yang berarti pada periode ini. Selain Soekarno, dua kekuatan politik yang masih dapat berperan adalah Angkatan Darat (AD) dan PKI. Tiga kekuatan politik (Soekarno, AD, dan PKI) tersebut melakukan tarik tambang, saling memanfaatkan sekaligus saling bersaing, tetapi kekuatan terbesar terletak pada soekarno. Presiden Soekarno mengatasi lembaga-lembaga konstitusional, menekan partai-partai, dengan menutup kebebasan pers sambil

⁸⁴ Suhardiman et.al, *Demitologisasi Politik Indonesia*, (Jakarta : CIDESINDO, 1998), hlm 104.

sering membuat peraturan perundang-undangan yang secara konstitusional tidak dikenal seperti Penpres dan Perpres.⁸⁵

Presiden Soekarno berpendapat bahwa satu-satunya jalan yang mungkin dilakukan untuk menyelesaikan krisis adalah melaksanakan “Demokrasi Terpimpin”. Demokrasi jenis ini diyakini oleh Presiden Soekarno akan mampu menyatukan semua golongan, yaitu golongan nasionalis, agama dan komunis seperti “satu keluarga” di bawah kabinet yang dipimpin oleh Presiden.⁸⁶

Konsep Demokrasi Terpimpin ini serupa dengan pemikiran Soepomo tentang negara integralistik. Perkembangan Demokrasi Terpimpin dapat dibagi dalam tiga tahap. Tahap pertama, dari bulan Februari 1957 hingga Juli 1958 dan mencakup perkembangan sejak muncul sampai berakhirnya pemberontakan daerah. Dalam tahap ini, ide tersebut tidak berkembang dalam pengertian konseptual karena Dewan Nasional yang dibentuk dan yang diberi tugas untuk mengembangkan pemikiran ini sedang sibuk dengan masalah yang ditimbulkan oleh daerah luar Jawa, kampanye pembebasan Irian Barat, dan perampasan perusahaan-perusahaan Belanda. Keinginan Soekarno untuk meninggalkan sistem politik yang berlaku, yang disebutnya “demokrasi liberal” terutama sistem kepartaian dan pemerintahan parlementer, yang Soekarno kecam sebagai penyebab utama permasalahan yang harus dihadapi Negara

⁸⁵ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, (Yogyakarta : Gama Media, 1999), hlm 13-14.

⁸⁶ Yusril Ihza Mahendra, *Modernisme Dan Fundamentalisme Dalam Politik Islam*, (Jakarta : Paramadina, 1999), hlm 215.

dan untuk menggantikannya dengan demokrasi terpimpin yang dapat menjamin stabilitas politik.⁸⁷

Tahap kedua, dari bulan Juli 1958 hingga November 1958, ketika diusahakan perumusan ide dasar Demokrasi Terpimpin. Dalam tahap kedua ini pertentangan antara pendukung dan penentang Demokrasi Terpimpin menjadi jelas. Masalah-masalah utamanya ialah : (a) dasar konstitusional bagi Demokrasi Terpimpin; (b) kedudukan konstitusional bagi golongan fungsional-model perwakilan rakyat di bawah pengawasan pemerintahan yang baru dibentuk ditengah-tengah partai-partai politik. Tahap ketiga, dari bulan November 1958 hingga Juli 1959, ketika Demokrasi Terpimpin memasuki tahap pelaksanaan melalui jalan kembali ke UUD 1945 dan perubahan seluruh sistem politik. Seperti telah tersebut di atas, dalam tahap ini Angkatan Darat memainkan peranan yang menentukan.⁸⁸

Pasca penyempurnaan Kabinet Ampera (11 Oktober 1967), Presiden Soekarno tidak bertindak sebagai perdana menteri, sehingga presiden tidak lagi memegang kekuasaan selaku kepala pemerintahan karena kabinet dipimpin oleh Letjen Soeharto. Pada masa Kabinet Ampera, posisi dan peran Presiden Soekarno, sama sekali tidak ada artinya. Presiden tidak memiliki lagi *bargaining position* dalam pencaturan politik. Indikator lemahnya posisi Presiden Soekarno yaitu pada tanggal 10 Januari 1967 (dua belas hari sebelum menyerahkan kekuasaan sepenuhnya ke tangan Soeharto), UU

⁸⁷ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 1995), hlm 302.

⁸⁸ *Ibid.*,

Penanaman Modal Asing disetujui oleh DPR dan disahkan oleh Presiden Soekarno. Politik Berdikari dengan semboyan *go to hell with your aids* runtuh bersamaan dengan jatuhnya supremasi kekuasaan eksekutif Presiden Soekarno. Dalam Sidang Istimewa MPRS 1967, Presiden Soekarno diberhentikan dan Soeharto diangkat menjadi pejabat presiden.⁸⁹

Perlu diketahui bahwa dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia pernah satu kali terjadi pergantian presiden, yaitu ketika Presiden Soekarno diganti oleh pejabat Jendral Soeharto. Peristiwa ini terjadi pada tanggal 12 Maret 1967 dan dilakukan dengan mengeluarkan TAP MPRS No. XXXIII/MPRS/1967 Tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara Dari Soekarno.⁹⁰ Yang perlu diketahui ialah apakah yang menjadi dasar pergantian Presiden Soekarno oleh Jendral Soeharto. Jawabannya terdapat dalam pasal 4 TAP MPRS tersebut yang berbunyi :⁹¹ “menetapkan berlakunya Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat No XV/MPRS/1966 Dan Mengangkat Jendral Soeharto, Pengemban Ketetapan MPRS No IX/MPRS/1966 Sebagai Pejabat Presiden berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945 hingga dipilihnya presiden oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum.”

Jadi, yang dijadikan dasar hukum ialah pasal 8 UUD yang menyebut tiga macam dasar pergantian (*vervangingsrond*). Yang pertama, mangkat, tidak mungkin diterapkan karena bung karno masih hidup. Yang kedua, berhenti, juga tidak dapat

⁸⁹ Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta : Kencana, 2009), hlm 95.

⁹⁰ Ahmad Bahar, *Presiden Ketiga*, (Yogyakarta : Pena Cendekia, 1997), hlm 256

⁹¹ *Ibid.*,

diterapkan karena beliau tidak pernah mengajukan permohonan berhenti. Tinggal lagi dasar pergantian ketiga yang bisa diterapkan, yaitu tidak dapat melakukan kewajiban. Dan memang sebelum TAP MPRS tersebut dikeluarkan, sudah ada pengumuman presiden soekarno tertanggal 20 februari 1967 yang menyerahkan kekuasaan pemerintahan kepada jendral soeharto sebagai bukti bahwa beliau tidak dapat lagi melakukan kewajibannya.⁹²

2. Era Orde Baru (1973-1998)

Pemahaman teoritis tentang partai mengajarkan perihal peranan selaku *broker* antara masyarakat dan pemerintah. Di dalam melakukan peranannya itu partai tidak hanya berfungsi untuk mengartikulasi dan mengagregasi kepentingan masyarakat, tetapi juga dituntut menjalankan fungsi sosialisasi dan komunikasi politik, rekrutmen, dan pembuatan kebijaksanaan. Akan tetapi, realitas politik Orde Baru memperlihatkan bahwa fungsi-fungsi tersebut hampir keseluruhan diambil alih oleh birokrasi pemerintahan, sehingga satu-satunya fungsi yang tersisa bagi partai adalah fungsi legitimasi. Artinya, kehadiran partai tidak lebih dari pembenaran terhadap kekuasaan yang tengah berlaku. Namun, secara teoritis fungsi *input* dalam suatu sistem politik terdiri atas tuntutan (*demand*), dan dukungan (*support*).⁹³

Indonesia pernah mengalami sistem politik yang diwarnai dengan demokrasi liberal, yang menonjolkan ideologi partai dan kepentingan golongan. Kemudian diganti

⁹² *Ibid.*, 257-258.

⁹³ Syamsudin Haris, *PPP Dan Politik Orde Baru*, (Jakarta : Gramedia Widiasarana Indonesia, 1991), hlm 38.

dengan demokrasi terpimpin yang bermuara pada demokrasi Nasakom yang kontroversial. Dan akhirnya lahirlah orde baru yang mengembalikan demokrasi kita ke demokrasi Pancasila.⁹⁴

Dalam hal mencapai maksud tersebut, pemerintah orde baru setidaknya melakukan empat upaya. *Pertama*, menciptakan pengelompokan politik yang baru di DPR. Hal itu yang akan mengatasi dominasi partai-partai, dan dapat menjadi “perpanjangan tangan” pemerintah. Oleh karena itu, penguasa orde baru memperkuat organisasi sekretariat bersama golongan karya (Sekber Golkar), yang semula dibentuk atas prakarsa angkata darat untuk menampung aspirasi golongan fungsional dan kekaryaannya. *Kedua*, membangun suatu birokrasi yang bebas dari pengaruh partai politik sehingga program pembangunan yang dicanangkan pemerintah dapat terlaksana dengan baik. Dalam upaya mewujudkan cita-cita itu, lalu pemerintah menciptakan “jarak” antara partai dan birokrasi. Selain itu, juga membiarkan kerja sama yang erat antara birokrasi dan Golkar. *Ketiga*, mendorong pembentukan kelompok kepentingan korporatis yang bertujuan ganda. Upaya ini untuk mengeliminasi konflik-konflik sosial yang muncul dari perbedaan kepentingan. Kecuali itu, sebagai upaya yang dimaksudkan untuk mengambil alih peran artikulatif dari partai-partai politik. *Keempat*, menyederhanakan jumlah partai dan ideologi yang dianut sehingga konflik dan ketidakstabilan diharapkan akan berkurang.⁹⁵

⁹⁴ Rudini, *Atas Nama Demokrasi Indonesia*, (Yogyakarta : Bayu Indra Grafika, 1994), hlm 47.

⁹⁵ *Ibid.*, hlm 35

Berdasarkan Tap MPR No. II/MPR/1973, tatacara pemilihan Presiden dapat dilihat dalam Pasal 8 sampai Pasal 20 dapat dirinci sebagai berikut, *pertama*, calon Presiden diusulkan oleh semua fraksi secara tertulis kepada MPR melalui pimpinan fraksi yang sudah harus diterima oleh pimpinan MPR selambat-lambatnya 24 jam sebelum Rapat Paripurna Pemilihan Presiden (Pasal 9 dan 10). *Kedua*, pimpinan MPR mengumumkan nama calon Presiden yang telah memenuhi persyaratan. Pencalonan dapat ditarik kembali oleh yang bersangkutan kepada pimpinan MPR melalui fraksi pengusul (Pasal 11 dan 12). *Ketiga*, pelaksanaan pemilihan apabila calon lebih dari satu orang (dua, tiga atau lebih). Pemilihan dilaksanakan secara rahasia. Putusan diambil sekurang-kurangnya lebih dari separuh anggota yang hadir. Jika diantara calon tidak ada yang mendapat suara lebih dari separuh, maka terhadap dua calon yang mendapat suara lebih banyak dilakukan pemilihan ulang dan calon yang mendapat suara terbanyak ditetapkan sebagai Presiden. Apabila kedua calon mendapat suara yang sama, maka pemungutan suara dari fraksi masing-masing secara tertulis. Jika suara masih tetap sama, maka fraksi mengusulkan calon lain (Pasal 14-19). Seandainya calon hanya satu orang, maka calon tersebut disahkan saja oleh MPR (Pasal 13 ayat (2)).⁹⁶

⁹⁶ Ketentuan pengisian Presiden dan Wakil Presiden terdapat dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. Rumusan Pasal ini bersifat defenitif karena dalam penjelasan Pasal ini disebutkan telah jelas. (Baca : Penjelasan UUD 1945). Dengan demikian, didalam Konsideran Menimbang, Butir b Tap. MPR No. II/MPR/1973, ada dua unsur penting Pasal 6 ayat (2) yaitu: *Pertama*, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR. Kata dipilih tentu mengisyaratkan bahwa calon harus lebih dari satu orang karena ‘tradisi calon tunggal’ tidak mendekati makna hakiki Pasal ini. *Kedua*, penentuan Presiden dan Wakil Presiden dengan suara terbanyak (*voting*) dimana MPR akan mengadakan pemungutan suara dan calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Untuk melaksanakan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, MPR telah mengeluarkan Ketetapan MPR No.II/MPR/1973 tentang “Tatacara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Indonesia “. Salah satu pertimbangan penting lahirnya ketetapan ini adalah bahwa dalam sejarah ketatanegaran Indonesia belum

Mencermati tatacara pemilihan Presiden di atas dapat dicermati bahwa Tap MPR No. II/ MPR/ 1973 seolah-olah hendak mengeliminasi semangat Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 dan semakin menjauhi nilai-nilai demokratis karena adanya ketentuan bahwa calon Presiden dari fraksi. Pasal 8 menyatakan: “Calon Presiden diusulkan oleh fraksi secara tertulis dan disampaikan kepada pimpinan Majelis melalui pimpinan-pimpinan fraksi yang mencalonkan dengan persetujuan dari calon yang bersangkutan”.⁹⁷

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 8 ini telah menjadi *living law* dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia. Menurut Harun Al-Rasyid bahwa yang menjadi “kaidah yang hidup” sejak Sidang Umum (SU) MPR 1973 adalah ”tradisi calon tunggal” dalam pemilihan Presiden.⁹⁸ Hal inilah yang menyebabkan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 “mati suri”.

Sementara itu, pengisian jabatan Wakil Presiden tidak terlalu luas dibicarakan pada saat persiapan pembentukan UUD, kecuali saat itu ada ide pada sidang kedua BPUPKI Mr. Muhammad Yamin dalam pidatonya menyatakan :

“...harus ada seorang Kepala Negara yang akan mengendalikan dan akan menjunjung Kedaulatan negara Republik Indonesia ke luar dan ke dalam, dan di keliling Kepala Negara itu tidak seorang melainkan dua orang Wakil Kepala Negara. Dengan mengambil seorang Kepala Negara dan

pernah ada peraturan yang mengatur tentang cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Saldi Isra, Perkembangan Pengisian Jabatan Presiden Di Bawah Undang-Undang Dasar 1945, <http://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/376-perkembangan-pengisian-jabatan-presiden-di-bawah-undang-undang-dasar-1945.html>, diakses pada tanggal 15 Oktober 2016.

⁹⁷ Ibid.,

⁹⁸ Harun Al-Rasyid, *Pemilihan Presiden dan Pergantian Presiden Dalam Hukum Positif Indonesia*, (Jakarta : YLBHI, 1997), hlm 36-37.

dua Wakil Kepala Negara, kita hendak menyatakan, bahwa aliran-aliran yang ada di dalam tanah air kita ini besar sekali...”.⁹⁹

Ide ini lenyap karena para pendiri negara sepakat untuk hanya satu orang saja Wakil Presiden, seperti yang terdapat dalam pasal 4 ayat (2) yang menyatakan bahwa dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

Terkait dengan pengisian jabatan Wakil Presiden, keterangan agak rinci dapat ditemui dalam Pasal 21 sampai Pasal 27 Tap MPR No. II/ MPR/ 1973 yang pada prinsipnya terdiri dari tiga hal pokok. *Pertama*, pelaksanaan pemilihan mengikuti tatacara pemilihan Presiden. *Kedua*, pemilihan Wakil Presiden baru dapat dilaksanakan setelah Presiden terpilih, yaitu setelah Presiden mengucapkan sumpah dan janji (Pasal 21). *Ketiga*, calon Wakil Presiden diusulkan oleh wakil fraksi-fraksi secara tertulis kepada pimpinan MPR dengan persetujuan calon dan pernyataan sanggup bekerja sama dengan Presiden terpilih.

Mencermati tatacara pemilihan Wakil Presiden tersebut dapat dijelaskan dalam tiga hal, *pertama*, melaksanakan pemilihan Wakil Presiden tidak satu paket (terpisah) dari pemilihan presiden seperti yang terdapat dalam Tap MPR No. II/ MPR/ 1973 Pasal 8 menyatakan: (1) Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara terpisah; (2) Pemilihan Presiden dilaksanakan lebih dahulu dari pemilihan Wakil Presiden.

⁹⁹ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, dikutip oleh Saldi Isra, *Ibid.*,

Kedua, peran yang dilakukan oleh fraksi dalam menentuakn calon Wakil Presiden hampir sama dengan pencalonan Presiden, tapi fraksi tidak bisa menentukan secara mutlak karena pada pemilihan Wakil Presiden, peran Presiden terpilih tidak bisa dikesampingkan oleh fraksi di MPR. Masih segar diingatan kita ketika SU MPR 1988 muncul nama calon lebih dari satu orang karena fraksi PPP mencalonkan H.J. Naro menyerah pada ‘proses calon tunggal’.¹⁰⁰ Soedharmono tampil sebagai satu-satunya calon pada saat itu.

Ketiga, di samping kekuasaan yang dinyatakan secara tegas oleh MPR, Presiden secara terselubung memperoleh kekuasaan riil ikut menetapkan calon Wakil Presiden. MPR memiliki kekuasaan untuk memilih Wakil Presiden, namun demikian dalam perkembangannya Wakil Presiden tidak dapat dicalonkan oleh setiap fraksi sebelum mendapatkan persetujuan Presiden terpilih.¹⁰¹

Sehubungan dengan hal itu, ada dua konsensus mengenai calon wapres yang seakan-akan selama ini menjadi tradisi politik di Indonesia. *Pertama*, nama calon biasanya berasal dari presiden, lalu dibawa ke FKP (bersama FABRI dan FUD) ke forum SU-MPR. *Kedua*, calon wapres biasanya bersifat tunggal sehingga tidak ada peluang bagi fraksi yang lain untuk mengajukan calon wapres sebagai alternatif.¹⁰²

Kekuasaan terselubung yang dimiliki oleh Presiden terpilih dinyatakan dalam Tap MPR No. II/MPR/1993, yaitu: Pasal 2 ayat (1) Presiden dan Wakil Presiden harus

¹⁰⁰ ASS Tambunan dikutip oleh Saldi Isra, *Ibid.*,

¹⁰¹ Suwoto Mulyosudarmo, dikutip oleh Saldi Isra, *Ibid.*,

¹⁰² Syamsudin Haris, PPP....., *op.cit.*, hlm 43

dapat bekerja sama dan ayat (2) Calon Wakil Presiden selain memenuhi persyaratan yang ditentukan Pasal 1 ketetapan ini, harus juga menyatakan sanggup dan dapat bekerja sama dengan Presiden. Kemudian dalam Pasal 23 ayat (3) Untuk memenuhi ketetapan pada Pasal 2 ayat (1) ketetapan ini, bilamana perlu, dinyatakan secara tertulis oleh Presiden.

Ketentuan-ketentuan tersebutlah yang memperbesar kekuasaan atributif Presiden¹⁰³ dalam menentukan calon Wakil Presiden. Kehadiran pasal-pasal itu telah memperkecil kedaulatan yang dipunyai oleh anggota MPR dalam menentukan calon Wakil Presiden. Padahal, persyaratan dapat bekerja sama cenderung subjektif karena dilakukan setelah Presiden terpilih.

Soeharto selalu mengatakan bahwa orde baru dibangun atas dasar ketertiban dan hukum. Orde baru juga bertekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Tetapi praktek monopoli yang dijalankan Soeharto tidak sesuai dengan kata-kata manis yang selalu didengungkannya. Dalam kenyataannya, Soeharto selalu menjadi penafsir tunggal konstitusi dan memonopoli kebenaran yang konstitusional atau tidak tergantung kepadanya. Pemilu 1997 misalnya adalah penyelewengan kekuasaan atas nama konstitusi, kemenangan Golkar secara telanjang dengan gerakan kunisiasi, menyabot kepemimpinan PDI dari tangan Megawati Soekarnoputri, dan beragam kecurangan. Segala tindakan itu membuat rakyat makin tidak percaya dengan ucapan Soeharto, buktinya kerusuhan sepanjang kampanye pemilu yang direkayasa

¹⁰³ *Ibid.*,

terjadi dimana-mana, dan pendukung megawati tidak tinggal diam dan terus melawan. Puncak dari keruntuhan legitimasi Soeharto adalah ketika mahasiswa dan rakyat yang tidak lagi percaya berhasil menurunkan dari kursi kekuasannya pada 21 Mei 1998.¹⁰⁴

B. Perkembangan Dan Dinamika Pemilihan Presiden Di Indonesia

1. Diskursus Pemilihan Presiden Pasca Reformasi

Bergulirnya era reformasi menjadi nafas baru bagi proses demokratisasi Indonesia. Redupnya persaingan politik secara sehat selama orde baru menjadi patokan yang fundamental untuk memperbaharui legitimasi demokrasi. Demokrasi haruslah menghindari dari dua eksekutif yaitu semangat ketidaksamaan yang menyampaikan orang pada aristokrasi atau monarki; dan semangat kesamaan yang ekstrem yang menyampaikan orang pada kekuasaan despotik karena kesulitan yang timbul hanya diselesaikan melalui penaklukan.¹⁰⁵ Salah satu cara untuk memahami pengembangan politik ialah dengan mengamati proses pelembagaan aktivitas politik, dengan ciri partisipasi yang melembaga, sistem politik yang absah, adanya konsensus politik, perimbangan kekuasaan di antara lembaga-lembaga pemerintahan dan sebagainya.¹⁰⁶ Semenjak lonceng reformasi berbunyi, tuntutan untuk partisipasi politik secara massif dan aktif tidak henti-hentinya disuarakan untuk menghindari warisan orde lama dan orde baru yang masih bersemayam ke dalam beberapa kelompok dan elit tertentu.

¹⁰⁴ Eriyanto, *Kekuasaan Otoriter*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2000), hlm 252-253.

¹⁰⁵ Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, (Bandung : Mizan Pustaka, 1997), hlm 145.

¹⁰⁶ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik DI Indonesia*, (Jakarta : Rajawali, 1985), hlm 177.

Pemilu 1955 yang sampai sekarang masih dapat dianggap sebagai pemilihan umum pertama, dan sekaligus juga pemilihan umum yang paling terbuka, bebas, langsung, dan jujur, menghasilkan ketidakpuasan lebih lanjut. Salah satu masalah yang menyebabkan kerawanan politik ialah terlalu besarnya jumlah partai dan kenyataan bahwa tidak satu pun di antara partai-partai tersebut mempunyai mayoritas yang cukup besar untuk memegang pemerintahan sendiri. Akibatnya, setiap kabinet terpaksa bersandar pada koalisi yang menghimpun berbagai partai dan ini menyebabkan terbentuknya pemerintahan yang lemah dan tidak berlangsung lama. Dari tahun 1950 hingga 1956 tidak kurang dari lima kabinet koalisi berturut-turut memegang pemerintahan, dan ini menandakan periode parlementer sebagai “urutan kritis kabinet yang tak putus-putus”.¹⁰⁷

Sejarah Indonesia mencatat, bahwa setelah pemerintahan perdana menteri Burhanudin Harahap, pemerintahan reformasi inilah yang mampu menyelenggarakan pemilu lebih cepat setelah proses alih kekuasaan. Burhanudin Harahap berhasil menyelenggarakan pemilu hanya sebulan setelah menjadi Perdana Menteri menggantikan Ali Sastroamidjojo, meski persiapan-persiapannya sudah dijalankan juga oleh pemerintahan sebelumnya. Habibie menyelenggarakan pemilu setelah 13 bulan sejak ia naik ke kekuasaan, meski persoalan yang dihadapi Indonesia bukan hanya krisis politik, tetapi yang lebih parah adalah krisis ekonomi, sosial dan

¹⁰⁷ Adnan Buyung Nasution, *op.cit.*, hlm 303.

penegakan hukum serta tekanan internasional.¹⁰⁸ Berdasarkan pengalaman selama diberlakukan sistem politik demokrasi parlementer menunjukkan bahwa kehidupan politik yang didominasi oleh partai-partai dengan ideologi yang berbeda-beda menghasilkan konflik dan ketidakstabilan politik yang berkepanjangan.¹⁰⁹

Tuntutan reformasi yang menginginkan penguatan terhadap demokrasi menjadi amanat yang harus dijalani oleh para elit politik. Menurut Amartya Sen, demokrasi bukan sekadar suatu mekanisme, melainkan sistem yang membutuhkan kondisi-kondisi tertentu. Kondisi-kondisi tersebut merupakan wujud dari nilai dan prinsip dasar demokrasi itu sendiri. Demokrasi tidak hanya berupa mekanisme pemilihan dan penghormatan atas hasil pemilihan semata, melainkan juga meliputi perlindungan terhadap kemerdekaan dan kebebasan, penghormatan terhadap aturan hukum, dan adanya jaminan terhadap kebebasan berpendapat dan kebebasan memperoleh informasi.¹¹⁰ Dengan adanya penguatan demokrasi di era reformasi diharapkan dapat menata sistem politik yang terarah. Jangan sampai mimpi demokrasi hanyalah utopia, yang kenyataannya di lapangan tidaklah seindah gagasan abstraknya.¹¹¹

Dalam Era Reformasi terjadi beberapa perubahan yang terkait dengan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. *Pertama*, pembatasan terhadap masa jabatan

¹⁰⁸ Bunyamin Alamsyah, *Pemilu Dalam Tata Hukum Islam Dan Implementasinya DI Indonesia*, (Bandung : Batic Press, 2010), hlm 64.

¹⁰⁹ Syamsudin Haris, *op.cit.*, hlm 34

¹¹⁰ Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Konstitusional*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2012), hlm 36.

¹¹¹ Cora Elly Noviati , “Demokrasi Dan Sistem Pemerintahan”, *Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013*, hlm 353.

Presiden dan Wakil Presiden melalui Tap MPR No. XIII/ MPR/ 1998. Ketetapan ini mengakhiri perdebatan penafsiran ganda terhadap Pasal 7 UUD 1945 bahwa Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Ketentuan ini ditafsirkan oleh rezim Soekarno dan Soeharto bahwa seorang dapat dipilih menjadi presiden berulang-ulang. Bahkan, Soekarno melalui Tap MPRS No. III/ MPRS/ 1963 ditetapkan sebagai Presiden seumur hidup. *Kedua*, adanya perbaikan terhadap Tap MPR No. II/ MPR/ 1973 karena dianggap tidak sesuai dengan dinamika dan perkembangan demokrasi. Perubahan ini dilakukan dengan pengesahan Tap MPR No. VI/ MPR/ 1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden RI. Ada dua perbaikan yang dilakukan oleh MPR dalam tata cara pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden. *Pertama*, adanya peluang untuk mencalonkan seseorang menjadi presiden tanpa melalui fraksi. Dalam Pasal 8 ayat (2) dinyatakan bahwa calon presiden (dan Wakil Presiden) juga dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya tujuh puluh orang anggota MPR yang terdiri atas satu fraksi atau lebih. *Kedua*, hilangnya ketentuan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dapat bekerja sama.¹¹²

Di luar perbedaan tersebut, masih ditemui persamaan yang amat mendasar antara ketentuan yang terdapat dalam Tap. MPR No. II/ MPR/ 1973 dengan Tap MPR No. VI/ MPR/ 1999 terutama yang menyangkut pemisahan proses pemilihan Presiden dengan Wakil Presiden. Pada prinsipnya adanya persyaratan bahwa pemilihan Presiden

¹¹² *Ibid.*,

dan Wakil Presiden dilakukan secara terpisah adalah tidak sejalan dengan keinginan UUD 1945 karena pemilihan Presiden diisyaratkan satu paket dengan pemilihan Wakil Presiden karena pembuat UUD beberapa kali menyebut Presiden dan Wakil Presiden “dalam satu nafas”, seperti: *Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh...*, *Presiden dan Wakil Presiden memangku jabatannya selama...*, *Presiden dan Wakil Presiden disumpah menurut agama...*¹¹³ Alasan lain yang mendukung satu paket, yaitu Presiden dan Wakil Presiden adalah satu lembaga, yaitu lembaga kepresidenan karena UUD 1945 tidak pernah menyebut Wakil Presiden sebagai lembaga tersendiri. Hal ini dapat dibuktikan bahwa persyaratan untuk menjadi Wakil Presiden sama dengan persyaratan untuk menjadi Presiden. Kalau MPR melakukan penilaian terhadap calon Presiden berarti MPR sekaligus melakukan penilaian bagaimana calon Presiden memilih pendampingnya.

Lebih jauh dari itu, menjadikan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden satu paket akan membawa implikasi positif terhadap posisi Wakil Presiden. Wakil Presiden akan merasa jabatan yang diperolehnya bukan hanya ditentukan oleh rekomendasi Presiden terpilih, tapi kedua calon sama-sama berjuang untuk mendapatkan posisi terhormat tersebut. Andil mereka secara proporsional relatif berimbang. Dengan demikian, Wakil Presiden akan menjadi mitra Presiden dan sekaligus menghapus kesan selama ini dirasakan sebagai “ban serep”. Dengan demikian, tentunya posisi Wakil Presiden

¹¹³ Harun al-Rasyid, *Op.cit*, hlm 33.

menjadi lebih tinggi daripada menteri-menteri yang *nota-bene* juga pembantu Presiden.¹¹⁴

Meskipun sudah ada kesepakatan untuk melakukan pemilihan Presiden langsung, tetapi masih ada perdebatan yang belum selesai sampai saat ini karena pemilihan Presiden langsung harus dengan memperhatikan kondisi riil rakyat Indonesia seperti (1) faktor perimbangan penduduk yang tidak merata untuk seluruh wilayah Indonesia, dan (2) dominannya pemilih “tradisional” dan pemilih “irrasional” dalam komunitas politik Indonesia yang kalau tidak diasiasi dengan bijak akan kontraproduktif dengan keinginan untuk memperbaiki proses pemilihan Presiden. Pertimbangan ini amat diperlukan dan dapat dimengerti karena adanya berbagai model pemilihan Presiden langsung yang dilaksanakan di berbagai negara.¹¹⁵

Pertama, sistem pemilihan langsung Amerika Serikat (AS) atau *Electoral College System*. Pada sistem ini rakyat tidak juga langsung memilih calon Presiden tetapi melalui pengalokasian jumlah suara dewan pemilih (*electoral college votes*) pada setiap propinsi (*state*). Jika seorang kandidat memenangkan sebuah *state* maka ia akan mendapat semua jumlah *electoral college* (*the winner takes all*) pada daerah bersangkutan. Saat memberikan suara pilihannya para pemilih (elektoral) ini tetap berada dan berkumpul di ibu kota negara bagiannya masing-masing dengan mengisi kartu pemilihan presiden dan kartu pemilihan wakil presiden. Meskipun pada tahap

¹¹⁴ Saldi Isra, *Op.cit.*

¹¹⁵ *Ibid.*,

pencalonan partai-partai mencalonkan presiden dan wakil presiden dalam satu paket, namun saat para pemilih (elektoral) melakukan pemilihan keduanya dipisahkan. Bahkan jika dewan pemilih ini gagal melakukan pemilihan maka pemisahan pemilihan presiden dan wakil presiden makin tegas yaitu pemilihan presiden oleh DPR dan wakil presiden oleh Senat.¹¹⁶

Setiap partai memiliki *presidential electors* masing-masing di setiap negara bagian. Mereka pada umumnya adalah orang-orang yang dinilai sangat loyal kepada partai masing-masing sehingga dipercaya sebagai pemilih presiden di negara bagian masing-masing. Pemilihan presiden di negara bagian dengan demikian hanya memilih para *presidential electors* tersebut dan bukan memilih presiden. Sekalipun demikian sebagian besar negara bagian menyebut nama calon presiden dan beberapa yang lain hanya menyebutkan nama-nama para pemilih presiden.¹¹⁷ Sistem ini bukan tanpa cela, karena tidak tertutup kemungkinan calon yang memperoleh suara pemilih terbanyak (*electoral college votes*) gagal menjadi Presiden karena gagal untuk memperoleh jumlah mayoritas suara pada *electoral college*. Kejadian ini dapat diamati dalam pemilihan Presiden AS terakhir November 2000. Al Gore mendapatkan total suara lebih banyak sekitar 360-an ribu suara, sementara George W. Bush unggul dalam

¹¹⁶ Marten Napang, *Pemilihan Presiden Amerika Serikat*, (Makassar : Yusticia Press, 2008), hlm 57.

¹¹⁷ Bambang Cipto, *Politik Dan Pemerintahan Amerika*, (Yogyakarta : Lingkaran, 2007), hlm 47.

perolehan *electoral college* (272 : 267) sehingga yang menjadi Presiden AS adalah George W. Bush.¹¹⁸

Kedua, kandidat yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan langsung menjadi Presiden atau *first-past the post*. Seorang kandidat dapat menjadi Presiden meskipun hanya meraih kurang dari separuh suara pemilih. Sistem ini membuka peluang untuk munculnya banyak calon Prersiden sehingga peluang untuk memenangkan pemilihan kurang dari 50% lebih terbuka. Jika ini terjadi maka presiden terpilih akan mendapatkan legitimasi yang rendah karena tidak mampu memperoleh dukungan suara mayoritas (50% + 1).

Ketiga, *Two-round* atau *Run-off system*: Pada sistem ini, bila tak seorangpun kandidat yang memperoleh sedikitnya 50% dari keseluruhan suara, maka dua kandidat dengan perolehan suara terbanyak harus melalui pemilihan tahap kedua beberapa waktu setelah tahap pertama. Jumlah suara minimum yang harus diperoleh para kandidat pada pemilihan pertama bervariasi di beberapa negara. Sistem ini paling populer dilaksanakan di negara-negara dengan sistem presidensial. Namun sistem ini sangat memerlukan kesiapan logistik dan biaya besar. Sistem seperti ini biasanya membuka peluang bagi jumlah kandidat yang besar pada pemilihan tahap pertama dan upaya “dagang sapi” untuk memenangkan dukungan bagi pemilihan tahap kedua.

¹¹⁸ Saldi Isra, *loc.cit*

Jumlah kandidat yang terlalu besar dapat dikurangi dengan menerapkan persyaratan yang sulit bagi nominasi kandidat.

Keempat, sistem Nigeria. Di Nigeria, seorang kandidat Presiden dinyatakan sebagai pemenang apabila kandidat tersebut dapat meraih sedikitnya 30% suara di sedikitnya 2/3 (dua pertiga) dari 36 negara bagian di Nigeria (termasuk ibu kota Nigeria). Sistem ini diterapkan untuk menjamin bahwa Presiden terpilih memperoleh dukungan dari mayoritas penduduk yang tersebar di 36 negara bagian tersebut. Presiden Obasanjo memenangkan pemilu tahun 1999 dengan sistem ini dan memperoleh 63% suara dari keseluruhan pemilih.¹¹⁹

Perbedaan pendapat dalam menentukan model yang tepat untuk dilaksanakan di Indonesia tidak hanya terjadi dalam perdebatan akademik tetapi juga terjadi di MPR. Hal ini dapat dibuktikan dengan terjadinya perdebatan panjang pada menjelang dan saat Sidang Tahunan (ST) MPR bulan November 2001. Pada awalnya, kecenderungan di MPR mengarah kepada pola “pemilihan langsung plus” yang tetap memberikan peranan signifikan kepada MPR dengan dua alternatif, yaitu (1) calon Presiden (dan Wakil Presiden) dipilih dulu di MPR baru kemudian diserahkan kepada rakyat untuk memilih di antara calon-calon yang telah dipilih dalam proses politik di MPR, dan (2) calon Presiden (dan Wakil Presiden) dipilih terlebih dulu oleh rakyat kemudian dipilih lagi oleh MPR.

¹¹⁹ *Ibid.*,

Pola yang hendak dipilih MPR itu mendapat kritikan luas karena MPR tidak serius untuk melakukan perubahan dalam pemilihan Presiden. Kritikan keras ini sangat beralasan dan dapat dimengerti, karena ada kecenderungan, sebagai lembaga tertinggi negara, MPR dinilai tidak ingin kehilangan otoritas politiknya dalam proses pengisian jabatan Presiden di Indonesia. Kecenderungan ini dipahami bahwa tanpa menjadi kekuatan penentu dalam pemilihan Presiden, MPR akan kehilangan eksistensinya secara signifikan.¹²⁰

Akhirnya, kritikan yang datang dari berbagai kalangan, mampu mempengaruhi sikap MPR dalam melakukan perubahan UUD 1945. Dalam Pasal 6A ayat (1), (2) dan ayat (3) Amandemen Ketiga dinyatakan :¹²¹

1. Presiden (dan Wakil Presiden) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
2. Pasangan calon Presiden (dan Wakil Presiden) diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
3. Pasangan calon Presiden (dan Wakil Presiden) yang mendapatkan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap propinsi yang tersebar di lebih dari ½ (setengah) jumlah propinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden (dan Wakil Presiden).

Meskipun sudah ada kesepakatan untuk melakukan pemilihan Presiden langsung yang akan dimulai pada tahun 2004, ini tidak berarti bahwa persoalan pemilihan Presiden langsung sudah tuntas. Paling tidak masih ada satu persoalan krusial yang

¹²⁰ *Ibid.*,

¹²¹ *Ibid.*,

belum disepakati, yaitu bagaimana jika tidak ada pasangan calon Presiden (dan Wakil Presiden) yang dapat memenuhi persyaratan dalam ayat (3).

Ada dua alternatif yang masih diperdebatkan di MPR sebagai solusi terhadap persoalan ini. *Pertama*, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh MPR dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden (dan Wakil Presiden). *Kedua*, dua pasangan yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih lagi oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik sebagai Presiden (dan Wakil Presiden). *Kedua* alternatif ini telah diusahakan untuk diselesaikan dalam ST MPR 2001 tetapi karena masing-masing mempunyai pendukung dengan kekuatan yang relatif berimbang, maka kata putus disepakati akan dilakukan pada ST MPR 2002 yang akan datang.¹²²

Penguatan sistem pemerintahan pun menjadi diskursus yang menarik pada saat perumusan sistem pemerintahan yang akan dipilih sebagai jalan politik Indonesia. Kondisi ini tercermin ketika terjadi pembahasan perubahan pertama UUD 1945 di Badan Pekerja MPR 1999. Hampir 100% suara yang berkembang saat itu mendukung sistem kabinet presidensial seperti yang dinyatakan di dalam UUD 1945. Tidak ada suara keras yang menginginkan kembali ke sistem kabinet parlementer. Kalaupun ada pemikiran kritis, hanya sebatas pada pernyataan bahwa UUD 1945 sebenarnya tidak

¹²² *Ibid.*,

menganut sistem kabinet presidensial murni, tetapi menganut quasi presidensial, sebab presiden masih bertanggung jawab kepada parlemen.¹²³

Pada rezim Orde Baru pemilihan presiden seolah-olah tidak memberikan kesan yang berarti bagi rakyat karena setiap sidang umum untuk memilih presiden dapat dipastikan anggota MPR secara aklamasi memilih kembali Presiden Soeharto. Pemilihan presiden dan wakil presiden yang terjadi di Gedung DPR/MPR pada tahun 1999 kembali menjadi sorotan publik masyarakat Indonesia dan internasional. Pertama kalinya anggota MPR memilih presiden dan wakil presiden melalui pemungutan suara.¹²⁴

Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, ada upaya pembagian kekuasaan antara Presiden dan Wakil Presiden melalui Keputusan Presiden No.121 Tahun 2000. Secara politik dapat dikatakan bahwa Presiden melakukan pengalihan kekuasaan itu berdasarkan kekuasaannya sendiri dan bukan dipaksa secara sepihak oleh MPR. Tindakan tersebut juga dapat dibenarkan secara konstitusional, sebab yang dilakukan Presiden Abdurrahman Wahid bukan memisahkan atau melepaskan kekuasaan pemerintahan negara dari tangan Presiden melainkan menugaskan kepada Wakil Presiden dengan masih tetap di bawah tanggung jawab Presiden sendiri.¹²⁵

¹²³ Taufiqurrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2011), hlm 181.

¹²⁴ S.E.M Nirahua, "Sistem Multi Partai Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, Juni 2009, Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum, Universitas Pattimura, hlm 92.

¹²⁵ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta, FH-UII Press, 2003), hlm 76.

Berkaca pada pemilu sebelumnya, peneliti menilai bahwa posisi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) pada pemilu 1999 dan Partai Demokrat pada pemilu 2004 menunjukkan kualitas dan kapabilitas partai politik baru dalam merebut kekuasaan pemerintahan melalui pilpres. Meskipun nasib kedua partai tersebut berada pada rezim pilpres yang berbeda, namun ada sejarah yang mampu dipecahkan oleh kedua partai tersebut ditengah semakin sengitnya pertarungan multipartai ekstrem di Indonesia. Dibalik kekuatan partai politik tersebut ternyata menyimpan derita yang cukup menggoyahkan roda pemerintahan yang dijalankan oleh Gusdur dan SBY. Di era Gusdur, kepemimpinannya ditumbangkan oleh kesepakatan partai politik untuk memberhentikan periode kepemimpinan Gusdur yang baru berumur 2 tahun. Gusdur¹²⁶ diberhentikan karena dekrit presiden yang salah satunya berisi perintah untuk membubarkan MPR/DPR. Berbeda halnya dengan periode Gusdur, kepemimpinan SBY diuji oleh ketangguhan partai koalisi pendukung pemerintah yang sepanjang periode kepemimpinan SBY-JK mengalami pasang-surut dan tarik-menarik dukungan akibat gesekan kepentingan antar parpol. Menguatnya Partai Golkar sebagai pemenang pemilu 2004 dalam komposisi partai pendukung pemerintah, menyulitkan SBY untuk mengimbangi kepentingan masing-masing partai. Hal ini disebabkan oleh SBY tidak boleh berdiri sendiri dalam mendesain kabinet dan mengamankan kebijakan

¹²⁶ Tuntutan mundur terhadap Abdurrahman Wahid lalu mengristal menjadi semacam solusi itu sendiri, namun menjadi tidak terukur serta potensial menimbulkan turbulensi politik yang lebih dahsyat di tengah masyarakat. Anwari WMK et.al, *Koalisi Mengganti Gusdur atau Mencari Solusi ?*, (Jakarta : LP3ES Pustaka, 2000), hlm 120.

pemerintah di parlemen dengan mengandalkan jumlah suara pemilu Partai Demokrat yang jauh dari perolehan suara partai Golkar. Akhirnya, peneliti berkesimpulan bahwa pertanyaan mengapa jatah menteri untuk partai Golkar lebih banyak karena disatu sisi partai golkar memiliki suara mayoritas di parlemen yang dapat mengamankan kebijakan pemerintah, dan disisi lain Jusuf Kalla terpilih sebagai ketua umum partai golkar yang mau tidak mau harus melibatkan para kadernya untuk berhimpun dalam kabinet SBY-JK.

Koalisi antara kekuatan politik yang ada, terutama di dalam membentuk eksekutif, boleh dikatakan menjadi sangat lemah. Satu kekuatan politik hampir tidak dapat memberikan kesempatan agar kekuatan politik lainnya mempunyai kesempatan untuk membentuk eksekutif dan menjalankan program pemerintahannya. Sementara itu, koalisi baru akan dapat terwujud apabila memenuhi dua syarat utama, yaitu adanya kompatibilitas kepemimpinan di antara para tokoh partai dan kedekatan ideologi antara partai yang berkoalisi. Kalau kedua syarat tidak terpenuhi, koalisi akan sangat rapuh.¹²⁷

Hal seperti itulah yang umumnya terjadi pada masa demokrasi parlementer. Hal ini terjadi karena tidak ada satu partai politik pun yang mampu memegang mayoritas yang kuat yang kemudian membentuk eksekutif. Akibatnya, koalisi harus dilakukan pada setiap pembentukan kabinet. Pemerintahan pada masa pasca Pemilihan Umum 1955 merupakan koalisi di antara sejumlah partai politik. Tetapi, masing-masing partai

¹²⁷ Afan Gaffar, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta : Pusataka Pelajar, 2000), hlm 21.

mempunyai kemampuan untuk melakukan apa yang disebut *political-black-mailing*. Dalam arti, kalau keinginan sebuah partai tidak terpenuhi, maka ia akan dengan mudah menarik dukungan untuk koalisi dan bergabung dengan oposisi untuk melakukan mosi tidak percaya. Akibatnya, jarang ada kabinet yang berumur panjang, dan stabilitas politik pun menjadi sangat rendah. Itulah kenyataan politik yang terjadi pada pemerintahan parlementer.¹²⁸

2. Dinamika Pemilu Presiden 1999-2014 (Masa Reformasi)

a. Pemilu 1999

Presiden BJ Habibie membentuk Kabinet Reformasi Pembangunan dan selanjutnya menyiapkan proses transisi tersebut dengan target utama dalam diselenggarakannya pemilu secepatnya untuk memperoleh legitimasi rakyat. Langkah kongkrit Presiden BJ Habibie dalam menyelesaikan proses transisi demokrasi pasca-pemerintahan Presiden Soeharto antara lain ditandai dengan diusulkannya paket perubahan undang-undang bidang politik oleh Pemerintah kepada DPR yaitu UU tentang Partai Politik, UU tentang Pemilu, dan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Selanjutnya DPR bersama Pemerintah membahas paket undang-undang (UU) bidang politik tersebut secara paralel, yaitu UU tentang Partai Politik, UU tentang Pemilihan Umum (Pemilu), dan UU tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. Paket UU bidang politik ini secara cepat selesai dibahas sebagai landasan yuridis proses transisi demokrasi di Indonesia kala itu.

¹²⁸ *Ibid.*, hlm 22.

Sebagai tonggak sejarah adalah rencana penyelenggaraan pemilu tahun 1999 atau satu tahun setelah berhentinya Soeharto sebagai Presiden RI ke-2. UU bidang politik tersebut diundangkan dengan masing-masing memiliki nomor berurutan, yaitu UU Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, dan UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD.¹²⁹

Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama pada masa reformasi. Pemungutan suara dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. Sistem Pemilu 1999 sama dengan Pemilu 1997 yaitu sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Pada penyelenggaraan pemilu tahun 1999 dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Penyelenggaraan pemilu 1999 terkesan gesa-gesa karena alasan politik waktu itu yang mayoritas gerakan masyarakat menginginkan pemilu dipercepat.

Pada akhirnya demi kepentingan umum, pemerintah mempercepat pemilu dengan menggerakkan kekuasaan pemerintah dan legislatif untuk menyediakan payung hukum penyelenggaraan pemilu 1999 yang mampu melahirkan 3 Undang-Undang yaitu Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik; Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum; dan Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.

¹²⁹ Indra Pahlevi, *Sistem Pemilu DI Indonesia Antara Proporsional Atau Mayoritarian*, (Jakarta : P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika, 2015), hlm 1-2.

Pasca lahirnya 3 paket Undang-Undang Pemilu tahun 1999, Presiden kemudian membentuk Komisi Pemilihan Umum (KPU). KPU beranggotakan 48 orang dari unsur partai politik dan 5 orang wakil pemerintah. Dalam menyelenggarakan Pemilu, KPU juga dibantu oleh Sekretariat Umum KPU. Penyelenggara pemilu tingkat pusat dilaksanakan oleh Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) yang jumlah dan unsur anggotanya sama dengan KPU. Untuk penyelenggaraan di tingkat daerah dilaksanakan oleh PPD I, PPD II, PPK, PPS, dan KPPS. Untuk penyelenggaraan di luar negeri dilaksanakan oleh PPLN, PPSLN, dan KPPSLN yang keanggotaannya terdiri atas wakil-wakil parpol peserta Pemilu ditambah beberapa orang wakil dari pemerintah dan tokoh-tokoh masyarakat. Peserta Pemilu tahun 1999 diikuti oleh 48 Partai Politik.¹³⁰

Dalam perjalanan sejarah ketatanegaraan Indonesia di bawah UUD 1945, periode 17 Agustus 1945 sampai 29 Desember 1949 dan periode 5 Juli 1959 sampai 19 Oktober 1999 tidak pernah dilakukan pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden sebagai mana yang diamanatkan dalam Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945. Tradisi itulah yang menyebabkan Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 “mati suri”. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 6 Ayat (2) UUD 1945 baru “dibumikan” dalam pemilihan Presiden/Wakil Presiden tahun 1999 yaitu ketika Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri dicalonkan sebagai Presiden Periode 1999-2004. Meskipun telah dilakukan proses pemilihan Presiden atau Wakil Presiden sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 6 Ayat

¹³⁰ Modul I Pemilih Untuk Pemula, Sekretariat Jendral Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia, 2010, hlm 11-12.

(2) UUD 1945, hal itu masih belum sesuai dengan karakter sistem pemerintahan presidensial yang menghendaki atau mensyaratkan pemilihan Presiden/Wakil Presiden secara langsung. Dalam sistem pemerintahan presidensial, pemilihan langsung lebih dari sekadar memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung, tetapi menjadi bukti adanya mandat langsung (*direct mandat*) dan dukungan yang riil rakyat. Dengan cara seperti itu, pemilihan langsung dapat menciptakan perimbangan *check and balance* antara presiden dengan lembaga perwakilan yang juga mandat langsung rakyat.¹³¹

b. Pemilu 2004

Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD, dan DPRD serta memilih langsung presiden dan wakil presiden. Pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2004-2009. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2004-2009 diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II).¹³²

¹³¹ I Made Sugiarta, "Sistem Pemerintahan Presidensial Dan Parlementer Dalam Konstitusi", *Jurnal Konstitusi*, Vol. I, No. 1, November 2012, Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum, Universitas Andalas, hlm 176-177.

¹³² Modul., *op.cit.*, hlm 13.

Pemilu 2004 dilaksanakan dengan sistem yang berbeda dari pemilu-pemilu sebelumnya. Pemilu untuk memilih Anggota DPR dan DPRD (termasuk didalamnya DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Partai politik akan mendapatkan kursi sejumlah suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini akan diberikan kepada calon yang memenuhi atau melebihi nilai BPP. Apabila tidak ada, maka kursi akan diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Pemilu untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Pemilu 2004 dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Payung hukum penyelenggaraan pemilu 2004 menyesuaikan dengan hasil amandemen UUD 1945 yang telah dirubah dalam 4 tahap :

- a) Undang-undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.
- b) Undang-undang No. 12 Thn 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD.
- c) Undang Undang Nomor 23 tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden.¹³³

Penyelenggaraan Pemilu 2004 dilakukan oleh KPU. Penyelenggaraan di tingkat provinsi dilakukan KPU Provinsi, sedangkan ditingkat kabupaten/kota oleh KPU Kabupaten/Kota. Selain badan penyelenggara pemilu di atas, terdapat juga penyelenggara pemilu yang bersifat sementara (*adhoc*) yaitu Panitia Pemilihan

¹³³ *Ibid.*,

Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk tingkat desa/kelurahan, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk di TPS. Untuk penyelenggaraan di luar negeri, dibentuk Panitia Pemungutan Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN). Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2004 diikuti oleh 24 partai. Sementara itu, peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 putaran I (pertama) diikuti 5 (lima) pasangan calon, adalah sebagai berikut:¹³⁴

Tabel 1 : Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Putaran I

No	Nama Pasangan Calon Presiden Dan Wakil Presiden
1	H. Wiranto, SH. dan Ir. H.Salahuddin Wahid
2	Hj. Megawati Soekarnoputri dan K. H. Ahmad Hasyim Muzadi
3	Prof. Dr. H. M. Amien Rais dan Dr. Ir. H. Siswono Yudo Husodo
4	H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla
5	Dr. H. Hamzah Haz dan H. Agum Gumelar, M.Sc.

¹³⁴ *Ibid.*, hlm 14

Karena kelima pasangan calon presiden dan wakil presiden peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran I (pertama) belum ada yang memperoleh suara lebih dari 50%, maka dilakukan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden putaran II (kedua), dengan peserta dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memperoleh suara terbanyak pertama dan terbanyak kedua, yaitu:¹³⁵

¹³⁵ *Ibid.*,

Tabel 2 : Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Putaran II

No	Nama Pasangan Calon Presiden Dan Wakil Presiden
1	Hj. Megawati Soekarnoputri dan K. H. Ahmad Hasyim Muzadi
2	H. Susilo Bambang Yudhoyono dan Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla

Perolehan suara partai politik dalam pemilu legislatif 2004 nampaknya lebih terpolarisasi dan terbagi rata daripada pemilu 1999. Pada perolehan suara secara resmi, tidak ada partai yang memperoleh suara 30%, apalagi sampai mencapai angka 50 persen. Partai papan tengah, dengan perolehan sekitar 5-15 persen, memunculkan dua partai yang mengejutkan, yaitu partai demokrat dan partai keadilan sejahtera. Begitu juga dengan figur calon presiden. Survei nasional yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia (LSI) dan *International Foundation For Election Systems* (IFES) mengungkapkan, ternyata tidak ada satu pun tokoh yang mempunyai popularitas hingga mencapai angka 50 persen. Apabila dibandingkan dengan calon-calon presiden lain, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) sebagai calon terpopuler hanya mendapat sekitar 20%. Karena itu, koalisi antar partai politik dan calon presiden (capres) menjadi

suatu keniscayaan dalam pemilu presiden-wakil presiden secara langsung pada 5 juli dan 20 september 2004.¹³⁶

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 diselenggarakan oleh KPU dibawah pengaturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dimana melalui ketentuan *presidential threshold* Pasal 5 ayat (4) bahwa pasangan calon Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD yang memperoleh minimum 15% kursi DPR atau 20% dari perolehan suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR. Putaran pertama berdasarkan Keputusan KPU No 36 Tahun 2004 tanggal 22 Mei 2004 sebagai berikut : (i) Wiranto dan Salahuddin Wahid yang diusung oleh Partai Golkar; (ii) Megawati Soekarnoputri dan A. Hasyim Muzadi yang diusung oleh PDIP; (iii) Amien Rais dan Siswono Yudo Husodo yang diusung oleh PAN; (iv) Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla diusung oleh Partai Demokrat, PKP, PBB, dan PKS; dan (v) Hamzah Haz dan Agum Gumelar yang diusung oleh PPP.

Berdasarkan Ketentuan UUD 1945 Pasal 6A ayat (3) “pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara disetiap Provinsi yang tersebar dilebih dari setengah jumlah Provinsi di Indonesia dilantik

¹³⁶ Koirudin, *Kilas Balik Pemilihan Presiden 2004*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2004), hlm 219.

menjadi Presiden dan Wakil Presiden.” Karena pada putaran pertama tidak terpenuhinya ketentuan dalam UUD 1945 tersebut maka dilaksanakan putaran kedua.

Pada putaran kedua, setelah pasangan Megawati-Hasyim dan SBY-Kalla resmi disahkan oleh KPU sebagai capres-cawapres yang lolos, keduanya langsung bergerak mendekati para capres lain yang gagal ke putaran kedua. Meskipun hasil pemilu putaran pertama pada 5 juli 2004 mengindikasikan bahwa koalisi elite tidak sepenuhnya efektif ditingkat massa, tampaknya hal itu tidak mengurangi semangat para calon presiden mengajak para elit partai lain berkoalisi. Tarik menarik itu begitu kuat sehingga menciptakan friksi internal partai yang diajak berkoalisi. Di sisi lain, yang menarik, capres SBY yang sebelumnya mengatakan bahwa tidak akan terlalu menggantungkan dengan koalisi, nampaknya juga terperangkap dengan apa yang dilontarkan dari komitmennya sendiri. Empat partai politik yaitu Partai Golkar, PDIP, PPP dan Partai Damai Sejahtera mendeklarasikan Koalisi Kebangsaan. Pendeklarasian itu dilakukan oleh ketua umum Partai Golkar Akbar Tandjung, ketua umum PDIP Megawati Soekarno Putri, Ketua Umum PPP Hamzah Haz, dan ketua umum PDS Ruyandi Hutasoit, di Jakarta (19/8/2004).¹³⁷ Akhirnya, berdasarkan Keputusan KPU No. 79/SK/KPU/Tahun 2004 tanggal 26 Juli 2004 dengan pasangan : (i) Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla dengan perolehan suara 69.266.350 suara; dan (ii) Megawati Soekarnoputri dan Hasyim Muzadi dengan perolehan suara 44.990.704 suara. Melihat hasil tersebut, maka Presiden terpilih yakni Susilo Bambang

¹³⁷ *Ibid.*, hlm 236-237.

Yudhoyono dan Wakil Presiden Muhammad Yusuf Kalla karena memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) suara hasil pemilu.

c. Pemilu 2009.

Pemilu 2009 merupakan pemilu ketiga pada masa reformasi yang diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 April 2009 untuk memilih 560 Anggota DPR, 132 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2009-2014. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2009-2014 diselenggarakan pada tanggal 8 Juli 2009 (satu putaran). Pemilu 2009 untuk memilih Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Kursi yang dimenangkan setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang didapat setiap parpol. Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang akan duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak. Untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Distrik di sini adalah provinsi, dimana setiap provinsi memiliki 4 (empat) perwakilan. Penyelenggaraan pemilu 2009 dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pada penyelenggaraan

pemilu 2009 menggunakan payung hukum yang telah direvisi oleh pemerintah dan DPR.¹³⁸

- a) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;
- b) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
- c) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- d) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

UUD 1945 menyebutkan bahwa Pemilihan Umum dilaksanakan oleh suatu Komisi Pemilihan Umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri. Penyelenggara pemilu ditingkat nasional dilaksanakan oleh KPU, ditingkat provinsi dilaksanakan oleh KPU Provinsi, di tingkat kabupaten/kota dilaksanakan oleh KPU Kabupaten/Kota. Selain itu, terdapat juga penyelenggara pemilu yang bersifat sementara (*ad hoc*) yaitu Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), Panitia Pemungutan Suara (PPS) untuk tingkat desa/kelurahan, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) untuk di TPS. Untuk penyelenggaraan di luar negeri, dibentuk Panitia Pemungutan Luar Negeri (PPLN) dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara Luar Negeri (KPPSLN). Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2009 diikuti oleh 44 partai, 38 partai merupakan partai nasional dan 6 partai merupakan partai lokal Aceh.¹³⁹

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009 diikuti oleh 3 (tiga) pasangan calon, yaitu:

¹³⁸ *Ibid.*, hlm 15.

¹³⁹ *Ibid.*, hlm 16.

Tabel 3 : Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Pemilu 2009

No	Peserta	Partai Pengusung
1	Hj. Megawati Soekarnoputri dan H. Prabowo Subianto	PDIP, Partai Gerindra, PNI Marhaenisme, Partai Buruh, Pakar Pangan, Partai Merdeka, Partai Kedaulatan, PSI, PPNUI
2	Dr. Susilo Bambang Yudhoyono dan Prof. Dr. Boediono	Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, PKB, PBB, PDS, PKPB, PBR, PPRN, PKPI, PDP, PPPI, Partai Republikan, Partai Patriot, PNBKI, PMB, PPI, Partai Pelopor, PKDI, PIS, Partai PIB, Partai PDI
3	Drs. H. Muhammad Jusuf Kalla dan H. Wiranto,S.IP	Partai Golkar, dan Partai Hanura

Pemilihan presiden pada tahun 2009 mengalami perubahan yang cukup signifikan dan menyulitkan partai politik dalam mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Pangkal dari semua kesulitan ini adalah aturan Pemilu yang mensyaratkan setiap pasangan Capres-Cawapres didukung oleh minimal 25 % suara pemilih dalam Pemilu Legislatif, atau didukung minimal 20 % jumlah kursi di DPR. Dengan kata

lain, hanya “partai gemuk” yang bisa mencalonkan wakilnya dalam Pilpres. Atau partai-partai perah suara kesil saling berkoalisi sehingga tercapai syarat “kegemukan”. Mungkin awalnya, aturan ini untuk menghalangi partai-partai kecil agar tidak bisa mencalonkan wakilnya sebagai Capres-Cawapres. Tetapi realitas Pemilu April 2009 membuyarkan semua prediksi para politisi. Seluruh partai tidak ada satu pun yang memenuhi syarat perolehan suara 25 %. Jika aturan Pemilu itu diterima secara mutlak, jelas tidak ada satu pun partai yang berhak maju dalam Pilpres dengan syarat perolehan suara 25 % pemilih. Paling hanya Demokrat satu-satunya partai yang bisa meraih 20 % kursi di Parlemen. Itu pun kalau perolehan suara Demokrat di Pemilu bisa dikonversi secara mulus menjadi perolehan kursi di Parlemen. Mau tidak mau, partai-partai itu harus koalisi jika ingin melompati limit 25 % perolehan suara dalam Pemilu.¹⁴⁰

Setidaknya ada tiga pasangan Capres-Cawapres yang berkompetisi Pilpres Juli 2009. Mereka adalah pasangan Capres Megawati-Prabowo, Jusuf Kalla-Wiranto, dan SBY-Boediono. Dinamika partai politik melakukan koalisi tertuju pada sikap SBY yang dilema harus menentukan siapa yang menjadi pasangannya, sebab Partai Keadilan Sejahtera telah merekomendasikan dua nama yang ditawarkan untuk menjadi partner SBY pada pilpres 2009 yaitu Hidayat Nur Wahid dan Tifatul Sembiring. Keduanya merupakan kader PKS yang memiliki pengalaman yang sangat mumpuni. Salah satunya Hidayat Nur Wahid yang pernah menjabat sebagai Ketua

¹⁴⁰ <https://abisyakir.wordpress.com/2009/04/27/formula-koalisi-pilpres-juli-2009>, diakses pada tanggal 20 November 2016

Majelis Pemusyawaratan Rakyat Periode 2004-2009. Penentuan cawapres untuk SBY terjadi tarik menarik antara partai koalisi dengan PKS. Sebab Modal PKS sangat kuat, karena berhasil menempati posisi ke-4 sebagai partai politik pemenang pemilu 2009. Dengan modal yang dimiliki tersebut, tawar menawar pun terjadi, hingga pada akhirnya PKS *legowo* dengan pilihan SBY yang menjatuhkan pilihannya pada Boediono selaku Menteri Koordinator Perekonomian di Kabinet Indonesia Bersatu Jilid 1.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009 diselenggarakan di bawah pengaturan UU No.42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pasangan calon diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu anggota DPR minimal memperoleh 20% jumlah kursi DPR atau 25% jumlah suara sah nasional pemilu anggota DPR. Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat tiga (3) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009 yang ditetapkan oleh keputusan KPU 295/2009 tanggal 29 Mei 2009 Jo keputusan KPU 297/2009 tanggal 30 Mei 2009 dengan nomor urut yakni 1. Megawati Soekarnoputri dan Prabowo Subianto, diusung oleh koalisi PDIP dan Partai Gerindra dengan perolehan suara 32.548.105 suara (26,79%); 2. Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono, diusung oleh Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, dan PKB dengan perolehan suara 73.847.562 suara (60,80%); dan 3. Muhammad Jusuf Kalla dan Wiranto, diusung oleh Partai

Golkar dan Hanura dengan perolehan suara 15.081.814 suara (12,41%).¹⁴¹ Berdasarkan Keputusan KPU No.373/Kpts/KPU/Tahun 2009 tanggal 18 Agustus 2009, pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih adalah Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono.¹⁴²

d. Pemilihan Umum 2014

Indonesia merupakan sebuah Republik Perwakilan dimana Presiden merupakan kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Konstitusi Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), merupakan landasan untuk sistem pemerintahan negara dan yang memisahkan secara terbatas kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kejatuhan Soeharto pada tahun 1998 dan permulaan gerakan Reformasi menghasilkan amandemen yang signifikan terhadap Konstitusi tersebut, yang mempengaruhi ketiga kekuasaan pemerintah, menambahkan klausa hak-hak asasi manusia yang penting, dan memperkenalkan pertama kali konsep “pemilu” ke dalam konstitusi. Kerangka hukum legislatif yang mengatur perwakilan demokratis merupakan hal yang rumit dan menyangkut beberapa Undang-Undang:

- a) Undang-Undang No 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

¹⁴¹ A.Mukthie Fadjar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu Dan Demokrasi*, (Setara Press, Malang, 2013), hlm 85.

¹⁴² <http://www.jdih.kpu.go.id/keputusan-kpu>, diakses pada tanggal 10 November 2016.

- b) Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- c) Undang-Undang No 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- d) Undang-Undang No 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik
- e) Undang-Undang No 27 Tahun 2009 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat , Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Pemilihan Umum Legislatif.¹⁴³

Pelaksanaan pemilu tahun 2014 dilakukan dalam 2 tahap, yaitu pelaksanaan pemilu legislatif tingkat nasional dan daerah dijadwalkan tanggal 9 April 2014, serta Pelaksanaan pemilu Presiden dijadwalkan pada tanggal 9 Juli 2014 dan pada bulan September 2014 untuk putaran kedua.

Hasil pemilu legislatif 2014 yang telah diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) menunjukkan bahwa dari 12 partai peserta pemilu legislatif 2014, 10 partai dinyatakan lolos ambang batas parlemen (parliamentary threshold) 3,5% adalah Nasdem (6,72%), PKB (9,04%), PKS (6,79%), PDIP (18,95%), Golkar (14,75%), Gerindra (14,75%), Demokrat (10,19%), PAN (7,59%), PPP (6,53%), dan Hanura

¹⁴³ http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2013_09_27_05_30_07_DRAFT%20-%20Brief%20Overview%20of%20the%202014%20Elections%20in%20Indonesia%20d88%202013-09-24%20bi%20%281%29.pdf, diakses pada tanggal 16 November 2016.

(5,26%). Sisanya dua partai dinyatakan tidak lolos ambang batas parlemen yakni PBB yang hanya memperoleh 1,46% dan PKPI yang mendulang suara 0,91%.¹⁴⁴

Akibat tidak adanya partai yang lolos ambang batas presidensiil, penentuan calon presiden dan wakil presiden amat dinamis. PDIP yang sejak satu bulan mengumumkan calon presidennya yakni Joko Widodo (Jokowi) terus menggalang kekuatan untuk membangun koalisi. PDIP sebagai partai pemenang pemilu akhirnya membangun koalisi dengan PKB, Nasdem, dan PKPI. Di sisi lain partai-partai Islam atau yang menganut ideologi islam selain PKB, seperti PAN, PPP, PKS, sempat mengagas poros tengah. Pertemuan Cikini yang dilakukan oleh partai-partai Islam yang dihadiri oleh PPP, PAN, PKS, PKB, dan PBB akhirnya gagal membuat poros lain. Setelah partai-partai Islam gagal, dan Partai Demokrat serta Partai Golkar kesulitan membangun koalisi, pilihan poros lain untuk membentuk koalisi ditentukan oleh calon presiden yang diusung oleh Partai Gerindra yang mengusung Prabowo Subianto. PPP adalah partai pertama yang mendukung secara bulat ke Prabowo, walau akhirnya menimbulkan perpecahan di kalangan pengurus Dewan Pimpinan Pusat PPP. Akhir dari perpecahan itu diselesaikan melalui Mukernas PPP yang akhirnya tetap mendukung Prabowo Subianto sebagai calon presiden.¹⁴⁵

Sementara itu Partai Golkar sebagai pemenang kedua pemilu legislatif 2014 justru kesulitan membangun koalisi, di antaranya karena pengaruh elektabilitas Abu

¹⁴⁴ Firman Noor et. al., *Laporan Penelitian Evaluasi Pemilihan Presiden/Wakil Presiden 2014*, Jakarta : Electoral Research Institute – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2015, hlm 4.

¹⁴⁵ *Ibid.*,

Rizal Bakrie yang rendah dibanding dengan Jokowi dan Prabowo. Demikian pula dengan Partai Demokrat yang jauh-jauh hari telah melakukan Konvensi Capres, juga mengalami kesulitan dalam membangun koalisi. Akhirnya, baik Partai Golkar maupun Partai Demokrat yang sempat diisukan akan membangun poros baru, kedua-duanya gagal untuk menjalin kesepakatan. Dinamika penentuan wakil presiden pun tidak kalah dinamisnya dengan proses penentuan koalisi dan penentuan calon presiden. Proses yang hampir panjang dilalui oleh masing-masing partai, khususnya PDIP dan Gerindra yang telah memiliki calon presiden. Dua minggu sebelum proses pembukaan pendaftaran calon presiden-wakil presiden (18-20 Mei 2014), barulah keduanya menentukan siapa calon presidennya. Jokowi dengan koalisinya akhir dalam deklarasi pencapresannya pada 17 Mei 2014, sehari sebelum pembukaan pendaftaran calon presiden-wakil presiden, menerima Jusuf Kalla secara resmi sebagai calon wakil presiden. Pada hari yang sama, Prabowo Subianto menetapkan Hatta Rajasa dari (PAN) sebagai calon presidennya. Setelah proses pendaftaran presiden-wakil presiden, tahapan-tahapan Pilpres 2014 makin menarik dan kian memanas. Masing-masing kubu selain membentuk tim pemenangan, juga telah mengatur strategi dan berbagai cara untuk memperoleh dukungan dari pemilih. Masa kampanye bukan hanya dipenuhi oleh penyampaian visi dan misi capres-cawapres, tetapi juga dihiasi dengan beragam isu kampanye negatif dan kampanye hitam.¹⁴⁶

¹⁴⁶ *Ibid.*,

Strategi “perang” darat dan udara serta kompetisi di dunia maya (*media social*) digunakan oleh masing-masing kubu. Selain persoalan kampanye hitam, isu-isu lain pun mencuat seperti masalah netralitas TNI-POLRI, politik Babinsa, hingga perang intelijen dalam pilpres, dan perebutan pengaruh di sejumlah kantong basis-basis pendukung partai politik di pelbagai daerah terus berlanjut. Dari segi aspek penyelenggaraan Pilpres 2014, belum ada tahapan yang krusial, selain isu-isu agar Pilpres 2014 dilaksanakan secara bermartabat dan beretika, serta penyelenggara Pilpres yang netral dan tidak memihak. Walaupun belum ada tahapan yang mengkhawatirkan, namun berdasarkan pengalaman penyelenggaraan pemilu legislatif 2014 yang berlangsung 9 April 2014, sejumlah isu rawan yang dapat mencederai kualitas pilpres dapat saja terjadi seperti masalah validitas jumlah pemilih, isu pengelembungan suara di suatu daerah pemilihan, dan persoalan ketidaknetralan penyelenggara pemilu dalam penghitungan hasil pemilu. Sebab, pertarungan *head to head* dua kubu calon presiden-wakil presiden, tidak menutup kemungkinan akan menimbulkan pelbagai masalah penyelenggaraan, apabila KPU dan KPU di daerah serta penyelenggara pilpres tidak independen. Juga sama pentingnya, persoalan inklusivitas pilpres dan kemudahan-kemudahan bagi kelompok-kelompok khusus, pemilih pemula dan pemuda dalam meningkatkan partisipasinya dalam Pilpres juga akan menjadi sorotan, apabila penyelenggara pemilu tidak dapat menyakinkan bahwa dari aspek penyelenggaraan semua itu memperoleh jaminan.¹⁴⁷

¹⁴⁷ *Ibid.*, hlm 5-6.

Konstelasi pemilihan presiden di tahun 2014 yang diikuti oleh Pasangan Jokowi-Jusuf Kalla (PDIP, PKB, Partai NasDem, Partai Hanura, PKPI) dan Pasangan Prabowo-Hatta (Partai Gerindra, PAN, Golkar, PPP, PBB, PKS) menjadi puncak dari proses kesepakatan yang terjadi di antara partai-partai yang berhasil memiliki kursi di parlemen. Koalisi pilpres 2014 akhirnya mengerucut dalam dua koalisi besar, setelah proses negosiasi yang panjang dan konsolidasi politik yang sangat menegangkan. Konsekuensi logis dari perolehan hasil pemilu 2014, maka tidak adanya satu partai pun yang mayoritas dan keharusan untuk memenuhi batas pencalonan minimal, pembentukan koalisi itu menjadi sebuah jalan politik yang harus ditempuh dalam rangka mengisi kontestasi pilpres dengan penuh keyakinan dan kekuatan partai politik. Daftar pasangan calon presiden dan wakil presiden 2014 :

Tabel 4 : Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Pemilu 2014

No	Pasangan Calon Presiden Dan Wakil Presiden	Partai Pengusung
1	Prabowo Subianto dan Hatta Radjasa	Partai Gerindra, PAN, PPP, Partai Golkar, PBB, PKS
2	Ir Joko Widodo dan Jusuf Kalla	PDIP, PKB, Partai NasDem, Partai Hanura, PKPI

Hal yang menarik adalah sikap Partai Demokrat yang tidak mendukung salah satu pasangan calon presiden dan wakil presiden yang bertarung pada pemilu 2014. Partai Demokrat pernah diisukan akan membuat koalisi poros tengah yakni menggandeng Partai Golkar untuk berkoalisi mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Sayangnya, isu itu dimentahkan dengan hadirnya Partai Golkar pada saat deklarasi pasangan Prabowo-Hatta, sehingga koalisi poros tengah yang dinanti oleh rakyat akhirnya pupus sudah karena tidak terjadi kesepakatan diantara 2 partai politik yang pernah memenangi pemilu 2004 dan 2009 tersebut.

Hasil resmi diumumkan oleh KPU pada tanggal 22 Juli 2014. Hasil tersebut menyatakan bahwa pasangan Joko Widodo dan Jusuf Kalla telah memperoleh 70.997.833 suara (53,15%) sementara pasangan Prabowo Subianto dan Hatta Rajasa memperoleh 62.576.444 suara (46,85%). Secara persentase, Jokowi menang atas Prabowo dengan perbedaan sebesar 6,3% atau 8,4 juta suara.¹⁴⁸ Ini adalah kemenangan yang cukup telak karena perbedaan suaranya tidak tipis. Hasil tersebut dinyatakan final setelah seluruh dalil sengketa diperiksa dan dipersidangkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Peneliti memandang bahwa konstelasi pemilihan presiden di tahun 2014 yang diikuti oleh Pasangan Jokowi-Jusuf Kalla (PDIP, PKB, Partai NasDem, Partai Hanura, PKPI) dan Pasangan Prabowo-Hatta (Partai Gerindra, PAN, Golkar, PPP, PBB, PKS) menjadi puncak dari proses kesepakatan yang terjadi di antara partai-partai yang

¹⁴⁸ <http://www.jdih.kpu.go.id/keputusan-kpu>, diakses pada tanggal 10 November 2016.

berhasil memiliki kursi di parlemen. Koalisi pilpres 2014 akhirnya mengerucut dalam dua koalisi besar, setelah proses negosiasi yang panjang dan konsolidasi politik yang sangat menegangkan. Konsekuensi logis dari perolehan hasil pemilu 2014, maka tidak adanya satu partai pun yang mayoritas dan keharusan untuk memenuhi batas pencalonan minimal, pembentukan koalisi itu menjadi sebuah jalan politik yang harus ditempuh dalam rangka mengisi kontestasi pilpres dengan penuh keyakinan dan kekuatan partai politik. Situasi ini sejatinya telah banyak diprediksikan oleh banyak kalangan, yang terutama disebabkan oleh penerapan sistem multi partai ekstrem, yang biasanya jarang menghasilkan pemenang mayoritas dalam parlemen. Berdasarkan Pilpres tersebut yang dilaksanakan pada 9 Juli 2014 maka melalui penghitungan suara sah nasional KPU dihasilkan perolehan suara pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yakni : Prabowo Subianto dan Moh. Hatta Rajasa 62.576.444 (46,84%); dan Joko Widodo dan Moh. Jusuf Kalla 70.997.859 (53,15%).¹⁴⁹

C. Historikal *Threshold*

Indonesia menganut sistem multipartai dengan jumlah partai yang termasuk gemuk. Hal ini lebih menimbulkan kegaduhan dibandingkan efektivitas memperjuangkan aspirasi pemilih. Logikanya, jumlah partai sebanyak jumlah ideologi di masyarakat.¹⁵⁰ Munculnya *threshold* berawal dari proses transisi demokrasi sejak

¹⁴⁹ <http://m.kabar24.com/nasional/read/20140722/98/224814/pengumuman-rekapitulasisuara-pilpres-2014-laporan-lengkap-perolehan-suara-jokowi-vs-prabowo-di-33-provinsi-luarnegeri>, diakses pada tanggal 10 November 2016.

¹⁵⁰ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Praktis*, (Yogyakarta : Pusat Belajar, 2008), hlm 150.

era reformasi bergulir. Formulasi *threshold* tertuang dalam Pasal 39 ayat (3) Undang-Undang No 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum menjelaskan bahwa “Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki sebanyak 2% (dua per seratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah Provinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah Kabupaten/Kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum”. Kemudian pada hajatan Pilpres 2004 dilaksanakan berdasarkan pengaturan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Kacung Marijan mengemukakan bahwa efektifitas *threshold* harus dipertimbangkan melalui : (i) Memahami dan mengimplementasikan *threshold* sebagaimana terjadi di negara-negara yang lain, yaitu memahaminya sebagai batas minimal perolehan suara suatu partai politik untuk memperoleh kursi di parlemen. Tidak ada angka baku atas perolehan batas minimal tersebut. (ii) Memahami dan mengimplementasikan *threshold* dengan mekanisme implementasi aturan yang lebih ketat lagi. Sehingga skenario *threshold* dipakai lebih ketat untuk memunculkan sistem multipartai moderat.¹⁵¹ *Threshold* tersebut bermakna pada batasan terhadap partai-partai apa saja yang berhak memperoleh kursi di parlemen. Namun di Indonesia, merujuk pada partai-partai yang berhak mengikuti pemilu berikutnya.¹⁵²

¹⁵¹ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta : Kencana Prenada Media, 2012), hlm 75.

¹⁵² *Ibid*, hlm 73.

Ketentuan Pasal 5 ayat (4) UU No 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden menegaskan bahwa pasangan calon Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD yang memperoleh minimum 15% kursi DPR atau 20% dari perolehan suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR. Selanjutnya pada Pilpres 2009 dan 2014, mekanisme yuridis ketentuan threshold diatur dalam Pasal 9 Undang-undang Nomor 42 tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yang menjelaskan bahwa pasangan calon Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR sebelum pelaksanaan pilpres.

Peneliti menilai bahwa *threshold* dapat dikualifikasi dalam 3 aspek, *pertama, electoral threshold* yaitu syarat partai politik untuk dapat mengikuti kontestasi pemilihan umum yang dilakukan melalui verifikasi administratif dan verifikasi faktual kepengurusan partai politik. *Kedua, parliamentary threshold* yaitu syarat partai politik peserta pemilu untuk dapat mendapatkan kursi diparlemen yang dihitung persentase berdasarkan pengaturan Undang-Undang. *Ketiga, presidential threshold* yaitu syarat bagi partai politik peserta pemilu untuk mengikuti pemilihan presiden dan wakil presiden yang dilakukan dengan mengajukan calon presiden dan wakil presiden oleh

partai politik tunggal yang telah memenuhi syarat ambang batas atau melakukan penggabungan kekuatan partai politik.¹⁵³

Jika ditinjau kembali bahwa dalam beberapa peraturan perundang-undangan telah diatur mengenai *threshold* tersebut. Pasal 39 ayat (3) UU No. 3/1999 mengatur, partai politik bisa mengikuti pemilu berikutnya apabila memiliki sedikitnya 2 persen kursi DPR atau 3 persen kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ jumlah provinsi dan ½ jumlah kabupaten/kota. Ketentuan ini dicantumkan kembali pada Pasal 143 ayat (1) UU No. 12/2003. Inilah yang disebut *electoral threshold*, yaitu batas minimal perolehan kursi partai untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya.¹⁵⁴ Tetapi bagi partai baru akan dilakukan verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum untuk dapat mengikuti pemilihan umum. Partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan:¹⁵⁵

- a. berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;
- b. memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;
- c. memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
- d. memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
- e. menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
- f. memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana

¹⁵³ Dianalisis oleh peneliti dari berbagai sumber.

¹⁵⁴ Didik Supriyanto, *Threshold dalam Wacana Pemilu*, diakses dari www.rumahpemilu.org, diakses pada tanggal 20 November 2016

¹⁵⁵ Lihat Pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;

- g. mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu;
- h. mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU; dan
- i. menyerahkan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

Oleh sebab itu, partai politik yang telah mendapat pengesahan menjadi peserta pemilu secara otomatis memiliki hak yang sama untuk mengikuti rangkaian tahapan pemilihan umum. Pada titik ini, peneliti berpendapat bahwa syarat partai politik untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden yang tertuang dalam Pasal 6A ayat 2 UUD 1945 semestinya dipahami sebagai kebijaksanaan pembentuk UUD 1945 dalam mengakomodir kepentingan semua partai untuk berpartisipasi dalam pemilihan presiden dan wakil presiden. tidak boleh ada pengecualian terhadap partai baru, karena partai baru yang telah mendapatkan legitimasi sebagai peserta pemilu layak diberikan kesempatan untuk bersaing dengan partai lama yang telah berkecimpung dalam arena politik.

BAB III
PENERAPAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD* PADA PEMILU 2019
BERDASARKAN UNDANG-UNDANG PEMILU PRESIDEN DAN PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI

A. Kajian Demokrasi Terhadap Regulasi Pemilihan Presiden

Demokrasi tidak hanya dilakukan untuk memilih orang, tetapi yang lebih substansial adalah demokrasi menjadi roh dari penyelenggaraan negara melalui mekanisme konsultasi secara berkelanjutan. Pemerintahan benar-benar dijalankan dari rakyat, dalam arti bukan saja pejabat yang memerintah yang berasal dari rakyat, tetapi juga apa yang dijalankan juga diputuskan sesuai dengan aspirasi rakyat. Hal itu dengan sendirinya merupakan bentuk pemerintahan oleh rakyat dan semata-mata diabdikan untuk kepentingan seluruh rakyat. Demokrasi substantif hanya dapat berjalan dengan peran serta seluruh lapisan masyarakat.¹⁵⁶

Partai politik adalah sekelompok orang-orang satu ide dan memiliki cita-cita yang sama dalam suatu level negara, yang terorganisasi dengan rapi terutama dalam orientasi terhadap nilai-nilai kehidupan, oleh karena itu mereka mempunyai sasaran merebut kedudukan politik tertentu sehingga memperjuangkan kekuasaan, agar secara

¹⁵⁶ Janedjri M Gaffar, Demokrasi Pasca Pemilu 2009, *Opini Harian Seputar Indonesia*, Edisi 25 Agustus 2009, hlm 107

konstitusional, absah dilegitimasi serta kebijaksanaannya diterima kemudian ikut dalam pengambilan keputusan pemerintahan.¹⁵⁷

Mencermati praktik pemilu dalam sistem politik modern, kita dapat membedakan dua tipe pemilu: pemilu sebagai formalitas politik dan pemilu sebagai alat demokrasi.¹⁵⁸ *Pertama*, pemilu sebagai formalitas politik, pemilu hanya dijadikan alat legalisasi pemerintahan non-demokratis. Pemilunya sendiri dijalankan secara tidak demokratis. Kemenangan satu kontestan lebih merupakan hasil rekayasa kekuasaan ketimbang hasil pilihan politik rakyat. Pemenang pemilu terkadang sudah diketahui sebelum pemilunya sendiri berlangsung. Tentu saja, sistem politik yang menjalankannya sulit dikategorikan demokratis. *Kedua*, pemilu sebagai alat demokrasi, pemilu dijalankan secara jujur, bersih, bebas, kompetitif dan adil. Pemerintahan yang menyelenggarakan pemilu bahkan kerap mesti menerima kenyataan bahwa pemilu yang mereka adakan justru menjatuhkan mereka dari tampuk pemerintahan dan memakzulkan kelompok politik lain yang dikehendaki rakyat. Dalam keadaan ini, pemilu benar-benar bisa menjadi alat ukur yang valid untuk menentukan kualitas demokrasi sebuah sistem politik.

Pemilihan umum yang berkualitas akan lebih mampu mengimplementasikan asas kedaulatan rakyat yang menjadi salah satu pilar utama dalam pokok fikiran yang

¹⁵⁷ Inu Kencana Syafii, *Teori dan Analisis Politik Pemerintahan (Dari Orde Lama, Orde Baru sampai Reformasi)*, (Jakarta: PT Perca, 2003), hlm 27.

¹⁵⁸ Eep Saefulloh Fatah *et. al*, *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, (Bandung : Mizan Pustaka, 1997), hlm 14-15.

mendasari pembentukan negara. Jadi, kualitas pemilihan umum berhubungan erat dengan pembangunan politik bangsa secara keseluruhan. Kekuatan politik tidak seharusnya dilihat semata-mata sebagai pertarungan antara kekuatan-kekuatan yang bersaing untuk memegang kendali kekuasaan negara, tetapi kekuasaan itu harus dilandaskan pada etika politik yang tinggi serta komitmen bagi kepentingan seluruh rakyat.¹⁵⁹

Praktik legislasi yang lebih mengedepankan kepentingan mayoritas mengarah pada konsep *majoritarian democracy*. *Majoritarian democracy* yang cenderung mendiskriminasikan kekuatan-kekuatan minoritas akan semakin menyulitkan penemuan kehendak bersama dan persatuan nasional dari masyarakat plural.¹⁶⁰ Peneliti mengamati hal inilah yang sedang terjadi dalam gelanggang politik Indonesia. Sistem multipartai plural tidak menjadi garansi lahirnya kebijakan yang merata dan responsif. Arogansi kepartaian selalu menghiasi pencatutan politik dalam mendesain norma hukum, wabil khusus kepentingan untuk mengambil alih kekuasaan eksekutif. Kekuatan diadu dalam meja politik yang tidak berimbang sehingga menimbulkan kegamangan, persaingan yang tendesius dan terkesan *by design*, yang serta merta menguburkan mimpi progresifitas demokrasi.

Dibawah sistematis negara kekeluargaan, Indonesia memilih demokrasi pemusyawaratan dengan lebih menekankan pada daya-daya konsensus (mufakat)

¹⁵⁹ Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia*, (Jakarta : Gema Insani Press, 1996), hlm 208.

¹⁶⁰ Yudi latif, *op. cit.*, hlm 462

dalam semangat kekeluargaan. Demokrasi pemusyawaratan ini berusaha untuk mengatasi paham perseorangan dan golongan. Yang dihindari bukan saja dikte-dikte golongan mayoritas, melainkan juga dikte-dikte golongan minoritas dari oligarki elit penguasa dan pengusaha.¹⁶¹

Dalam demokrasi pemusyawaratan, suatu keputusan politik dikatakan benar jika memenuhi setidaknya empat prasyarat. *Pertama*, harus didasarkan pada asas rasionalitas dan keadilan bukan hanya berdasarkan subjektivitas ideologis dan kepentingan. *Kedua*, didedikasikan bagi kepentingan banyak orang, bukan demi kepentingan perseorangan atau golongan. *Ketiga*, berorientasi jauh kedepan, bukan demi kepentingan jangka pendek melalui akomodasi transaksional yang bersifat destruktif (toleransi negatif). *Keempat*, bersifat imparisial, dengan melibatkan dan mempertimbangkan pendapat semua pihak (minoritas terkecil sekalipun) secara inklusif, yang dapat menangkal dikte-dikte minoritas elite penguasa dan pengusaha serta klaim-klaim mayoritas.¹⁶²

Suatu demokrasi tanpa pembatasan kekuasaan dapat menjadi kacau balau dan merusak minoritas dan suatu negara konstitusi tanpa demokrasi dapat menjadi tidak bertanggung jawab dan korup. Prinsip dasar terbesar dalam demokrasi adalah aturan

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm 463.

¹⁶² *Ibid.*, hlm 478.

mayoritas (*majority rule*). Tetapi konstitusi diperlukan untuk mencegah potensi pelanggaran dari mayoritas.¹⁶³

Hakekatnya, sebuah pemilu yang demokratis dan kompetitif dituntut untuk memenuhi setidaknya sejumlah persyaratan sebagai berikut : *Pertama*, ada pengakuan terhadap hak pilih universal. Semua warga negara tanpa pengecualian yang bersifat ideologis dan politis diberi hak untuk memilih dan dipilih dalam pemilu. *Kedua*, ada keleluasaan untuk membentuk “tempat penampungan” bagi pluralitas aspirasi masyarakat pemilih. Masyarakat memiliki alternatif pilihan saluran aspirasi politik yang leluasa. Pembatasan jumlah kontestan pemilu yang hanya mempertimbangkan alasan yuridis-formal dengan menafikan perkembangan riil aspirasi masyarakat adalah sebuah penyelewengan dari prinsip ini. *Ketiga*, tersedia mekanisme rekrutmen politik bagi calon wakil rakyat yang demokratis. Harus ada sebuah mekanisme pemilihan calon wakil rakyat yang *top-down* (diturunkan oleh elit partai dan penguasa, dari atas), melainkan *bottom-up*.¹⁶⁴

B. Analisis Hukum Penafsiran *Presidential Threshold* Sesuai Putusan Mahkamah

Konstitusi

1. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008

a. Pokok Permohonan

¹⁶³ Marthen Napang, *op.cit.*, hlm 35.

¹⁶⁴ Eep Saefulloh Fatah, *Catatan Atas Gagalnya Politik Era Orde Baru*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1998), hlm 101.

1) **Pemohon I (Saurip Kadi)**¹⁶⁵

Bahwa Pemohon mengajukan pengujian materiil Pasal 9 UU 42/2008, yang didalilkan bertentangan dengan UUD 1945 dengan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

- a) Pasal 9 UU 42/2008 telah menyaratkan hanya Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mempunyai 20% kursi di DPR atau memperoleh 25% suara sah dalam Pemilu (berhak mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden) adalah rumusan Pasal yang sangat diskriminatif dan mematikan kesempatan dirinya untuk diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik dan penerapannya menimbulkan ketidakadilan;
- b) Pemohon berpendapat bahwa persyaratan minimal 20% kursi di DPR atau 25% perolehan suara sah bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden lebih bersifat pemberangusan, pengekangan, penjegalan atau setidaknya distorsi resmi oleh undang-undang terhadap hak-hak politik warga negara dan melanggar Hak Asasi Manusia sebagaimana diperintahkan oleh UUD 1945, khususnya Pasal 27 ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28D ayat (3), Pasal 28I ayat (2) dan ayat (5), dan Pasal 21 DUHAM PBB tahun 1948;

2) **Pemohon II (Partai Bulan Bintang)**¹⁶⁶

¹⁶⁵ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, hlm 159.

¹⁶⁶ *Ibid.*, hlm 160

- a) Bahwa ketentuan Pasal 9 UU 42/2008 telah merugikan hak konstitusional Pemohon karena dengan ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, sudah cukup Pemohon sebagai Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta Pemilu, telah dapat mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Akan tetapi dengan keberlakuan UU 42/2008 khususnya Pasal 9 tersebut, Pemohon harus memenuhi persyaratan tambahan lain sebagaimana diuraikan di atas, yang merugikan Pemohon. Jelas dan nyata bahwa ketentuan Pasal 9 UU 42/2008 tersebut telah bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 sebagai ketentuan yang lebih tinggi dalam hierarki perundang-undangan Republik Indonesia;
- b) Bahwa ketentuan Pasal 9 UU 42/2008 telah menabrak seluruh asas-asas materi dan pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diutarakan di atas. Prinsip pengayoman, prinsip keadilan, prinsip kebhinekaan, prinsip kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, prinsip kesetaraan dan keselarasan telah dilanggar dengan mendiskriminasi partai politik peserta Pemilu lainnya yang oleh ketentuan UUD seharusnya diperlakukan sama dalam mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dengan mengabaikan kekuatan dan kekhasan yang dimiliki oleh semua partai politik peserta pemilihan umum. Berdasarkan uraian tersebut di atas jelas bahwa ketentuan Pasal 9 UU 42/2008 bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 22E

ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945, karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

- c) Ada empat kerangka konseptual mengenai pemilihan umum dalam UUD ini. *Pertama*, UUD ini menghendaki agar pemilihan umum dilaksanakan setiap lima tahun sekali dan dihindari Pemilu yang lebih dari satu kali dalam lima tahun kecuali karena keadaan darurat. *Kedua*, memberikan kedaulatan kepada rakyat secara langsung untuk memilih dan menentukan Presidennya, tanpa ada *censorship* baik dari lembaga perwakilan, apalagi dari partai politik. *Ketiga*, yaitu jalan tengah antara pemberian peran kepada partai politik dan calon perseorangan. Pada saat pembahasan perubahan UUD dilakukan, terdapat usulan agar calon perseorangan dimungkinkan berdasarkan UUD ini, akan tetapi dengan berbagai pertimbangan masalah yang bersifat teknis maka calon perorangan tidak dapat dimasukkan dalam UUD. *Keempat*, terkait dengan pembangunan partai politik dan sistem pemerintahan presidensil yang kuat, yaitu dengan memberi peran eksklusif kepada partai politik untuk mengajukan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden yang ikut dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung oleh rakyat;

3) **Para Pemohon III (Partai Hanura, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Indonesia Sejahtera, Partai Buruh, Partai Peduli Rakyat Nasional, dan Partai Republik Nusantara)¹⁶⁷**

- a) Bahwa Pasal 9 UU 42/2008 telah mengaburkan dan menghilangkan substansi Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*", dan Pasal 12 huruf a dan huruf i Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik;
- b) Bahwa substansi Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 mengatur bahwa Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dicalonkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik sebelum pelaksanaan pemilihan umum, sedangkan Pasal 12 huruf a dan huruf i Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik mengatur bahwa Partai Politik berhak memperoleh perlakuan yang sama, sederajat dan adil dari negara termasuk untuk mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden;
- c) Bahwa dengan adanya Pasal 9 UU 42/2008, berarti Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, Pasal 12 huruf a dan i UU Parpol serta ketentuan-ketentuan HAM, yang memberikan kesempatan kepada Partai Politik untuk mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden serta mendapat kesempatan dan

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm 163.

perlakuan yang sama, adil sederajat serta berhak untuk dipilih ataupun memilih menjadi hilang, karena yang dimungkinkan untuk mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dengan adanya Pasal 9 UU 42/2008 hanyalah Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR;

- d) Bahwa antara Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 dan Pasal 12 huruf a dan huruf i UU Parpol serta ketentuan-ketentuan HAM sebagai tersebut di atas diperhadapkan dengan Pasal 9 UU 42/2008, terdapat *contradictio in terminis*, sehingga dengan demikian menjadikan Pasal 9 dimaksud cacat hukum. Seharusnya Pasal 9 UU 42/2008 tidak lagi memerlukan persyaratan-persyaratan tersebut karena sudah jelas hal tersebut merupakan hak dari pada Partai Politik atau Gabungan Partai Politik;
- e) Bahwa Pasal 9 UU 42/2008 sangat diskriminatif dan bertentangan dengan Pasal 28C ayat (2), 28I ayat (2) dan ayat (4) UUD 1945, dan mengesankan adanya arogansi Partai Politik besar yang menjadi pemenang Pemilu tahun 2004 yang tidak memberi peluang untuk terjadinya perubahan kepemimpinan sosial politik secara demokratis dan tidak *legowo* memberikan alternatif adanya Pasangan Calon yang lebih bervariasi dari berbagai sumber. Dengan demikian Pasal 9 UU 42/2008 tidak mendorong terjadinya perubahan kepemimpinan sosial politik yang dinamis secara

nasional, tetapi justru membela dan melindungi kepemimpinan sosial politik yang tidak mengehendaki perubahan;

- f) Bahwa Pasal 9 UU 42/2008 juga tidak memberikan perlakuan yang sama dan sederajat terhadap sesama partai politik, karena dibedakan antara partai politik yang memiliki kursi di DPR dan yang tidak memiliki kursi di DPR, hal mana mencederai keadilan yang didambakan oleh masyarakat, karenanya bertentangan juga dengan Pasal 43 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 28D ayat (3), Pasal 28H ayat (2), Pasal 28J ayat (1) UUD 1945, sehingga oleh karenanya harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

b. Pendapat Mahkamah¹⁶⁸

Menimbang dengan pendirian dan pandangan yang telah diletakkan tersebut di atas Mahkamah selanjutnya akan menilai konstitusionalitas kebijakan *threshold* yang tercantum dalam Pasal 9 UU 42/2008, sebagai berikut:

- 1) Bahwa Pasal 9 UU 42/2008 berbunyi, "*Pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh perseratus) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima*

¹⁶⁸ *Ibid.*, hlm 182.

perseratus) dari suara sah nasional dalam Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden”. Penjelasan UU 42/2008 angka 1 UMUM dikatakan, “Dalam Undang-Undang ini penyelenggaraan Pemilu Presiden dilaksanakan dengan tujuan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh dukungan kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Di samping itu pengaturan terhadap Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam Undang-Undang ini juga dimaksudkan untuk menegaskan sistem presidensiil yang kuat dan efektif, dimana Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak hanya memperoleh legitimasi yang kuat dari rakyat, namun dalam rangka mewujudkan efektivitas pemerintahan juga diperlukan basis dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat”;

- 2) Bahwa Pemohon I mendalilkan Pasal 9 UU 42/2008 sangat diskriminatif dan mematikan kesempatan untuk diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan partai Politik dan penerapannya menimbulkan ketidakadilan, sehingga bertentangan dengan Pasal 1 ayat (2), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945, adalah tidak benar karena untuk menentukan Pemohon dapat diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden akan lebih

dahulu ditentukan oleh rakyat dalam Pemilu legislatif yang akan datang, yang berlaku secara sama bagi semua Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden;

- 3) Bahwa dalil Pemohon II (Partai Bulan Bintang) yang menyatakan bahwa Pasal 9 telah bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 sebagai ketentuan yang lebih tinggi dalam hierarki perundang-undangan, karena dengan ketentuan Pasal 6A ayat (2) tersebut Pemohon sebagai Partai Politik peserta Pemilu telah dapat mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden, tetapi dengan Pasal 9 UU 42/2008 Pemohon harus memenuhi syarat tambahan. Lagi pula, muatan Pasal 9 UU 42/2008 seharusnya diatur dalam UUD, dan kalau diatur dalam Undang-Undang akan mereduksi UUD dan bertentangan dengan Pasal 22E ayat (2) *juncto* Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Mahkamah tidak sependapat dengan dalil Pemohon tersebut, karena materi muatan Pasal 9 UU 42/2008 tidak benar merupakan materi muatan UUD 1945, karena merupakan satu norma konkret yang merupakan penjabaran Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Kebijakan syarat perolehan suara 20% (dua puluh perseratus) dari kursi DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) perolehan suara sah nasional dalam Pemilu DPR, sebagaimana telah menjadi pendapat Mahkamah dalam putusan-putusan terdahulu, merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang terbuka yang didelegasikan oleh Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 yang menentukan, ”*Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan*

Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang”, dan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 yang menentukan, *”Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang”*.

- 4) Mahkamah juga tidak sependapat dengan pendapat ahli Philipus M. Hadjon yang menyatakan bahwa Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 tidak memperkenankan pembuat Undang-Undang untuk menambah syarat ambang batas, karena menurut ahli tersebut, delegasi wewenang hanya menyangkut tata cara pemilihan umum. Mahkamah berpendapat tata cara sebagai prosedur Pemilihan Presiden/Wakil Presiden dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 sebagai kebijakan legislasi yang didelegasikan dalam pelaksanaan Pemilu adalah sah dan konstitusional sebagai dasar kebijakan *threshold* yang diamanatkan dalam UUD 1945;
- 5) Bahwa terhadap dalil Pemohon III (Partai Hanura, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Indonesia Sejahtera, Partai Buruh, Partai Peduli Rakyat Nasional, dan Partai Republik Nusantara) yang menyatakan Pasal 9 UU 42/2008 berpotensi menyebabkan tidak terselenggaranya Pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, Mahkamah berpendapat tidak ada korelasi yang logis antara syarat dukungan 20% (dua puluh perseratus) kursi DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) suara sah secara nasional yang harus diperoleh Partai untuk mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilihan umum yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur,

dan adil, karena justru pencapaian partai atas syarat tersebut diperoleh melalui proses demokrasi yang diserahkan pada rakyat pemilih yang berdaulat. Hal demikian juga untuk membuktikan apakah partai yang mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden mendapat dukungan yang luas dari rakyat pemilih;

- 6) Lagipula, syarat dukungan partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 20% (dua puluh perseratus) kursi di DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) suara sah nasional sebelum pemilihan umum Presiden, menurut Mahkamah, merupakan dukungan awal; sedangkan dukungan yang sesungguhnya akan ditentukan oleh hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, terhadap Calon Presiden dan Wakil Presiden yang kelak akan menjadi Pemerintah sejak awal pencalonannya telah didukung oleh rakyat melalui partai politik yang telah memperoleh dukungan tertentu melalui Pemilu;

c. *Disenting Opinion* Hakim Konstitusi Abdul Mukthie Fadjar, Maruarar Siahaan, dan M. Akil Mochtar:¹⁶⁹

- 1) Bahwa pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang tercantum dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 sebenarnya sudah sangat jelas maksudnya dan tidak memberi peluang bagi pembentuk undang-undang

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm 190-194.

untuk membuat kebijakan hukum (*legal policy*) dengan “akal-akalan” yang terkontaminasi motif politik *ad hoc* menentukan “*presidential threshold*” sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 UU 42/2008 yang dimohonkan pengujian. Alasan penggunaan Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 yang berbunyi, “*Tata cara pelaksanaan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang*” sebagai manifestasi mandat UUD 1945 kepada pembentuk Undang-Undang dapat membuat syarat “*threshold*” tidak tepat, karena Pasal *a quo* tidak mengatur tentang persyaratan, melainkan masalah cara, karena tentang syarat sudah diatur dalam Pasal 6 UUD 1945, tidak dapat dicampuradukkan. Demikian pula argumentasi bahwa “*presidential threshold*” dimaksudkan agar calon Presiden dan Wakil Presiden memang mempunyai basis dukungan rakyat yang kuat dan luas, sebab dukungan yang luas akan diwujudkan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 6A ayat (1) *juncto* Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 mengenai keterpilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang harus meraih suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di sedikitnya setengah jumlah provinsi di Indonesia. Pengalaman dari Pemilu Presiden 2004 menunjukkan bahwa hasil Pemilu Presiden tidak kompatibel dengan hasil Pemilu Legislatif dan jumlah perolehan suara partai atau gabungan partai politik yang

mengusung atau mengusulkannya, karena pasangan calon partai politik atau gabungan partai politik pengusungnya, perolehan suranya dalam Pemilu Legislatif lebih kecil dari pada perolehan suara pasangan calon lainnya, justru yang memenangkan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sebenarnya, kalau mau rasional, dengan telah ditetapkan *“parliamentary threshold”* yang tercantum dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 yang oleh Putusan Mahkamah Nomor 3/PUU-VII/2009 tanggal 13 Februari 2009 dinyatakan konstitusional, maka lebih *legitimate* apabila *“presidential threshold”* bagi partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu juga sama dengan *“parliamentary threshold”*, yakni 2,5% saja.

- 2) Sejatinya, apabila Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara serempak dalam waktu yang bersamaan sebagaimana secara implisit terkandung dalam Pasal 22E ayat (2) *juncto* Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, maka *mutatis mutandis* ketentuan *“presidential threshold”* dalam Pasal 9 UU 42/2008 kehilangan relevansinya. Dengan demikian, Pasal 3 ayat (5) dan Pasal 9 UU 42/2008 bertentangan dengan sumber legitimasinya, yaitu Pasal 6A ayat 2 *juncto* Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, sehingga sudah selayaknya apabila Mahkamah menyatakan pasal-pasal UU 42/2008 yang dimohonkan pengujiannya oleh para Pemohon dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai

kekuatan hukum mengikat. Meskipun, apabila permohonan Pemohon agar Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden diselenggarakan secara serentak dalam waktu yang bersamaan dikabulkan, tidak mungkin diimplementasikan dalam Pemilu tahun 2009, melainkan paling cepat untuk Pemilu 2014, karena akan mengganggu tahapan-tahapan Pemilu yang sudah dipersiapkan oleh KPU. Sedangkan untuk permohonan yang terkait dengan *presidential threshold*, apabila permohonan dikabulkan dengan mudah dapat dilaksanakan oleh KPU.

d. Arah Putusan Mahkamah Konstitusi

Peneliti menilai bahwa suasana kebatinan Mahkamah Konstitusi waktu itu masih memikirkan bahwa tidak mungkin menghilangkan *presidential threshold* dalam pemilu 2009, sebab pemilu dilaksanakan 2 tahap atau dilaksanakan tidak serentak. Pemilihan presiden dan wakil presiden dilakukan setelah pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Oleh karena itu Mahkamah Kontitusi mempertahankan *presidential threshold* sebagai syarat mutlak. Selain itu, adanya *presidential threshold* merupakan dukungan awal untuk menjamin keterpilihan calon presiden dan wakil presiden yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Dua alasan yang dapat peneliti simpulkan, yakni pertama, Indonesia menganut sistem multipartai ekstrem sehingga memperoleh suara dukungan >20% sangat sulit untuk didapatkan oleh partai politik, sehingga koalisi merupakan jalan politik untuk

menggabungkan kekuatan agar performa partai politik dalam pemilihan presiden dan wakil presiden dapat berjalan secara massif untuk mengumpulkan perolehan suara yang signifikan. Kedua, dukungan awal dapat dijadikan *bargaining position* untuk menggerakkan mesin partai dalam melakukan konsolidasi politik agar kepentingan partai pengusung calon presiden dan wakil presiden berjalan dengan secara simultan untuk memenangkan hajatan pilpres sebagai garansi partai politik dalam rangka menjaga elektabilitas dan akseptabilitas dalam panggung politik lima tahunan.

Praktek ini memang lazim dilakukan dalam mekanisme pemilu yang tidak dilakukan secara serentak. Karena esensi dari threshold dalam pemilihan presiden untuk menjembatani kepentingan presiden ketika terpilih nanti. Akibatnya proses lobi-lobi presiden ke legislatif akan lebih mudah dan presiden akan merasa lebih percaya diri pada saat menjalankan roda pemerintahan. Meskipun hal ini dianggap sebagai pandangan yang teoritik, namun tidak selamanya berjalan beriringan dengan dinamika politik yang terjadi. Banyaknya gabungan partai politik dalam pemerintahan menyebabkan presiden tersandra dan terkekang dengan kepentingan partai koalisi yang telah memenangkannya sehingga presiden tidak berdiri sendiri, segala kepentingan partai koalisi bercampur pada setiap kebijakan presiden. Itulah sebabnya, adanya threshold tidak menjadi jaminan mutlak berjalannya sistem pemerintahan. Adanya pemilihan yang tidak berbasis pada keterbukaan dan kedewasaan dalam memberikan kepada kesempatan kepada partai lain menyebabkan distorsi pemerintahan dan praktek ketatanegaraan yang tidak sehat.

Hal inilah yang menjadi alasan bagi Partai Bulan Bintang, Partai Hanura, Partai Demokrasi Pembaruan, Partai Indonesia Sejahtera, Partai Buruh, Partai Peduli Rakyat Nasional, dan Partai Republik Nusantara untuk ikut serta dalam pemilihan presiden dan wakil presiden pada tahun 2009. Namun Mahkamah mementahkan segala argumentasi yang disampaikan oleh partai politik yang berdiri sebagai pemohon dalam sidang pengujian UU No 42 Tahun 2008. Terbukti, Mahkamah dengan tegas menyatakan bahwa :

“.....syarat dukungan partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 20% (dua puluh perseratus) kursi di DPR atau 25% (dua puluh lima perseratus) suara sah nasional sebelum pemilihan umum Presiden, menurut Mahkamah, merupakan dukungan awal; sedangkan dukungan yang sesungguhnya akan ditentukan oleh hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, terhadap Calon Presiden dan Wakil Presiden yang kelak akan menjadi Pemerintah sejak awal pencalonannya telah didukung oleh rakyat melalui partai politik yang telah memperoleh dukungan tertentu melalui Pemilu.”

Mahkamah Konstitusi tetap *kekeh* dengan penilaiannya terkait *presidential threshold*. Mahkamah menafsirkan bahwa *presidential threshold* adalah konstitusional. Peneliti mengamini bahwa hal yang wajar apabila *presidential threshold* adalah *open legal policy* dan pelaksanaannya pun dilakukan pada saat pemilihan umum tidak dilaksanakan secara serentak atau dengan kata lain suara perolehan pemilu legislatif menjadi patokan untuk syarat pengajuan calon presiden dan wakil presiden. Tetapi

argumentasi dari hakim konstitusi yang berbeda pendapat (*dissenting opinion*) dapat dijadikan rasionalisasi untuk pemilu 2019. Sebagaimana yang telah disampaikan oleh hakim konstitusi Abdul Mukthie Fadjar, Maruarar Siahaan, dan M. Akil Mochtar, sebagai berikut :

“...apabila Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara serempak dalam waktu yang bersamaan sebagaimana secara implisit terkandung dalam Pasal 22E ayat (2) juncto Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, maka mutatis mutandis ketentuan “presidential threshold” dalam Pasal 9 UU 42/2008 kehilangan relevansinya.”

Peneliti berpendapat bahwa pemilihan serentak tidak memungkinkan lagi untuk menilai persentasi perolehan suara pemilihan legislatif, karena logika pemilu serentak adalah dalam waktu bersamaan masyarakat memilih presiden dan wakil presiden, anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Sehingga perolehan suara legislatif dapat diketahui pada saat serangkaian proses pemilihan umum serentak dilaksanakan. Pada titik ini, *presidential threshold* yang merupakan genus dari pemilihan legislatif rapuh dan tidak dapat dijadikan patokan lagi. Dengan kata lain, dalam logika pemilihan umum serentak tidak ada dasar hukum lagi menempatkan *presidential threshold* sebagai syarat mutlak pencalonan presiden dan wakil presiden.

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

a. Pokok Permohonan¹⁷⁰

Pokok permohonan Pemohon adalah sebagaimana diuraikan yang pada pokoknya mendalilkan sebagai berikut:

- 1) Bahwa Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menegaskan, "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*". Norma konstitusi tersebut mengandung arti bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum, sedangkan pemilihan umum sesuai dengan ketentuan Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945;
- 2) Namun ternyata, ketentuan-ketentuan konstitusional dan *original intent* Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945 tersebut diimplementasikan secara menyimpang oleh pembentuk Undang- Undang dengan membuat norma yang bertentangan dengan UUD 1945 melalui UU 42/2008 khususnya Pasal 3 ayat (5) yang berbunyi, "*Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD*". Dengan norma tersebut maka pelaksanaan pemilihan umum dalam kurun waktu 5 tahun menjadi lebih dari satu kali (tidak serentak) yakni pemilihan

¹⁷⁰ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm 73.

umum anggota DPR, DPD, dan DPRD, lalu pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden;

- 3) Oleh karena Pasal 3 ayat (5) UU 42/2008 telah nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), Pasal 112 UU 42/2008 secara *mutatis mutandis* bertentangan dengan UUD 1945, karena bertentangan dengan spirit pelaksanaan pemilihan umum serentak sesuai UUD 1945 dan harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan mengikat.

b. Pendapat Mahkamah¹⁷¹

Berdasarkan dalil-dalil permohonan Pemohon, Mahkamah berpendapat, yaitu:

- 1) Menurut Mahkamah, praktik ketatanegaraan yang menjadi pertimbangan Mahkamah dalam Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, bertanggal 18 Februari 2009 tersebut, bukanlah berarti bahwa penyelenggaraan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan merupakan permasalahan konstitusionalitas, melainkan merupakan pilihan penafsiran konstitusional yang terkait dengan konteks pada saat putusan itu dibuat. Mengenai pelantikan atau pengucapan sumpah Presiden dan Wakil Presiden, berdasarkan ketentuan Pasal 9 ayat (1) UUD 1945, sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah

¹⁷¹ *Ibid.*, hlm 75.

menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan MPR atau DPR. Menurut Mahkamah, secara rasional berdasarkan penalaran yang wajar dan praktik ketatanegaraan maka pengucapan sumpah anggota DPR dan Dewan Perwakilan Daerah pada periode tersebut lebih dahulu dilaksanakan, sesudahnya Presiden dan Wakil Presiden periode baru bersumpah menurut agama, atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan MPR. Jadi penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan baik secara serentak maupun tidak serentak tidaklah mengubah agenda pengucapan sumpah Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dilaksanakan selama ini;

- 2) Menentukan konstitusionalitas penyelenggaraan Pilpres apakah setelah atau bersamaan dengan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan, paling tidak harus memperhatikan tiga pertimbangan pokok, yaitu kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, *original intent* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas.
- 3) Menurut Mahkamah, praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak juga

memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan Presiden tidak berjalan dengan baik. Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Dalam praktiknya, model koalisi yang dibangun antara partai politik dan/atau dengan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden oleh gabungan partai politik tidak lantas membentuk koalisi permanen dari partai politik atau gabungan partai politik yang kemudian akan menyederhanakan sistem kepartaian. Berdasarkan pengalaman praktik ketatanegaraan tersebut, pelaksanaan Pilpres setelah Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh konstitusi.

- 4) Dari sisi *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. Menurut Mahkamah, 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;

- 5) Adapun mengenai pengujian konstiusionalitas Pasal 9 UU 42/2008, Mahkamah mempertimbangkan bahwa dengan penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dalam pemilihan umum secara serentak maka 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;

c. Pendapat Berbeda (*dissenting opinion*) Hakim Konstitusi Maria Farida¹⁷²

Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.*” Kemudian Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 menentukan, “*Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.*” Aturan-aturan tersebut dirumuskan pada Perubahan Ketiga UUD 1945 yang juga menghasilkan norma Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang berbunyi, “*Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan*

¹⁷² *Ibid.*, hlm 89-92.

Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” yang dilanjutkan dengan ketentuan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945, “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang”;

Berdasarkan ketentuan tersebut, menurut saya, secara delegatif UUD 1945 telah menyerahkan kewenangan kepada pembentuk Undang-Undang (DPR dan Presiden) untuk mengatur tata cara pelaksanaan Pilpres, serta ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum, sehingga menjadi kebijakan hukum terbuka (*opened legal policy*) pembentuk Undang-Undang untuk merumuskan mekanisme terbaik tata cara pemilihan umum, termasuk dalam penentuan waktu antarsatu pemilihan dengan pemilihan yang lain. Selain itu, aturan *presidential threshold* sebagaimana tercantum dalam Pasal 9 UU 42/2008 yang berbunyi, “*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*” juga merupakan kebijakan hukum terbuka yang pada prinsipnya tidak terkait dengan pengaturan serentak atau tidaknya pemilihan umum, baik Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan atau Pilpres. Bila pembentuk Undang-Undang menginginkan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan atau Pilpres dilaksanakan serentak, maka *presidential threshold* tetap dapat diterapkan. Sebaliknya *threshold* tersebut juga dapat dihilangkan bila Presiden dan DPR sebagai lembaga politik representasi kedaulatan rakyat

menghendakinya. Pelimpahan kewenangan secara delegatif (*delegatie van wetgevingsbevoegheid*) kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengatur tata cara pelaksanaan Pilpres, serta ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum memang perlu dilaksanakan karena terdapat hal-hal yang tidak dapat dirumuskan secara langsung oleh UUD 1945 karena sifatnya yang mudah untuk berubah atau bersifat terlalu teknis. Selain itu, merupakan suatu kebiasaan bahwa ketentuan dalam suatu UUD adalah sebagai aturan dasar yang masih bersifat umum sehingga pengaturan yang bersifat prosedural dan teknis dilaksanakan dengan pembentukan Undang-Undang;

Terkait dengan hal tersebut, saya konsisten dengan pendapat Mahkamah dalam Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, bertanggal 18 Februari 2009 yang menyatakan, "*Mahkamah dalam fungsinya sebagai pengawal konstitusi tidak mungkin untuk membatalkan Undang-Undang atau sebagian isinya, jikalau norma tersebut merupakan delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai legal policy oleh pembentuk Undang-Undang. Meskipun seandainya isi suatu Undang-Undang dinilai buruk, seperti halnya ketentuan presidential threshold dan pemisahan jadwal Pemilu dalam perkara a quo, Mahkamah tetap tidak dapat membatalkannya, sebab yang dinilai buruk tidak selalu berarti inkonstitusional, kecuali kalau produk legal policy tersebut jelas-jelas melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang intolerable. Pandangan hukum yang demikian sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 010/PUU-III/2005 bertanggal 31 Mei 2005 yang menyatakan sepanjang pilihan kebijakan tidak merupakan hal yang melampaui kewenangan*

pembentuk Undang-Undang, tidak merupakan penyalahgunaan kewenangan, serta tidak nyata-nyata bertentangan dengan UUD 1945, maka pilihan kebijakan demikian tidak dapat dibatalkan oleh Mahkamah.”

Terlepas dari kemungkinan timbulnya berbagai kesulitan yang akan dihadapi dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pilpres secara terpisah seperti yang dilaksanakan saat ini atau yang dilaksanakan secara bersamaan (serentak) seperti yang dimohonkan Pemohon, hal itu bukanlah masalah konstitusionalitas norma, tetapi merupakan pilihan kebijakan hukum pembentuk Undang-Undang. Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, saya berpendapat, permohonan Pemohon haruslah ditolak untuk seluruhnya.

d. Arah Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi yang memberlakukan pemilu serentak tidak serta merta menganulir *presidential threshold* pada pemilu 2019. Menurut Mahkamah Konstitusi bahwa *presidential threshold* merupakan *open legal policy*, artinya bahwa sepanjang pengaturan *presidential threshold* dalam UU Pilpres masih ada itu dianggap konstitusional. Sedangkan ketika memahami *presidential threshold* harus menunggu dulu pemilihan anggota legislatif selesai sebagai dasar untuk melihat suara perolehan pemilu nasional. Namun, logika pemilu serentak pada pemilu 2019 pemilihan presiden dan wakil presiden dilaksanakan secara bersamaan, sehingga *presidential threshold* tidak memiliki urgensitas lagi.

Peneliti memahami bahwa sikap Mahkamah Konstitusi yang terkesan tidak berani menganulir *presidential threshold* dalam UU Pilpres adalah cara untuk membatasi diri atau menahan diri secara kelembagaan. Tidak semua yang dianggap inkonstitusional harus diputus Mahkamah Konstitusi. Apalagi permohonan yang diajukan adalah terkait regulasi yang didalamnya terdapat kepentingan besar oleh hegemoni kelompok tertentu.

Telah diklasifikasikan secara tegas oleh Undang-Undang Dasar, bahwa ketentuan syarat personal dan syarat pengusulan calon oleh partai politik maupun gabungan partai politik adalah berbeda, namun tetap dalam bingkai pengaturan dalam suatu undang-undang. Apabila dicermati secara seksama, ketika berbicara perihal syarat personal calon presiden maupun wakil presiden, pendelegasian pengaturan berbunyi “*Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang*” sementara itu terkait Syarat Pencalonan dinyatakan bahwa “*Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang*”. Dalam artian bahwa ketentuan syarat personal seseorang untuk menjadi calon Presiden maupun Wakilnya bersifat *openend policy*, sementara terkait pengusulan calon oleh partai politik maupun gabungan partai politik bersifat *closed policy*.¹⁷³

Latar belakang perumusan ketentuan pengajuan paket calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik maupun gabungannya dengan syarat sebagai peserta pemilu

¹⁷³ Ziffany Firdinal, “Perubahan Makna Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 4, Desember 2013, hlm 666.

adalah pendapat bersama MPR ketika perubahan undang-undang dasar dilakukan, karena berdasarkan risalah sidang pembahasan Pasal 6A pada umumnya, dan ayat (2) khususnya fraksi maupun anggota MPR yang menyinggung masalah ambang batas (*presidential threshold*). Ditambah dengan ketentuan ayat (5) dari Pasal 6A telah mengunci rapat penambahan prasyarat pengajuan calon, tidak seperti prasyarat personal yang pada pembahasannya sengaja diberikan wewenang kepada undang-undang untuk memberikan batasan tambahan, tidak hanya sekedar yang ada dalam norma UUD 1945 berdasarkan Pasal 6 ayat (2).¹⁷⁴

Disisi lain, Mahkamah Konstitusi tidak selamanya bertindak aktif dalam ikut terlibat untuk mengubah kebijakan. Dalam beberapa putusan, terdapat kesan Mahkamah Konstitusi menahan diri (*self-restraint*) untuk menguji suatu kebijakan yang diatur dalam UU. MK mempertimbangkan bahwa pada beberapa permasalahan kebijakan yang diuji bukan merupakan ranah wilayah kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk mengadilinya. Kebijakan tersebut merupakan pilihan dari pembentuk UU. Apapun pilihan yang diambil oleh pembentuk UU maka dapat dipastikan bahwa pilihan-pilihan tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi. Mahkamah Konstitusi menyebutnya dengan konsep *open(ed) legal policy*.

Mahkamah Konstitusi yang merupakan bentuk “menahan-diri” (*judicial restraint*) untuk menguji suatu kebijakan dengan mendalilkan bahwa kebijakan tersebut adalah dalam ranah kewenangan pembentuk UU. Hanya saja, hingga kini

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm 670.

konsep *open(ed) legal policy* yang dimaksudkan oleh Mahkamah Konstitusi masih belum jelas. Kapan suatu kebijakan termasuk dalam kategori yang disebut sebagai *open(ed) legal policy* dan kapan suatu kebijakan memiliki kandungan nilai konstitusional sehingga Mahkamah Konstitusi perlu untuk menguji kebijakan tersebut adalah pertanyaan yang perlu dijawab oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan kata lain, Mahkamah Konstitusi perlu merumuskan serangkaian alat ukur untuk mempertimbangkan suatu kebijakan yang masuk dalam kategori konstitusional atau termasuk dalam kelompok *open(ed) legal policy*.¹⁷⁵

Dari konstruksi putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, dapat ditarik beberapa *entry point* untuk meletakkan *presidential threshold* pada logika hukum yang sebenarnya. *Pertama*, Mahkamah seolah membuka ruang bahwa *presidential threshold* dapat dianggap tidak perlu karena basis legitimasi presiden tidak tergantung perolehan pemilu legislatif. Hal ini ditegaskan dalam pendapat mahkamah yang menyatakan :

“.... Presiden mengalami kekurangan (*defisit*) dukungan partai politik yang memiliki anggota DPR, tetapi pada sisi lain mendapat banyak dukungan dan legitimasi kuat dari rakyat. Dalam kondisi yang demikian, terdapat dua kemungkinan yang akan terjadi, yaitu *pertama*, sepanjang tidak ada pelanggaran yang ditentukan oleh UUD 1945 oleh Presiden yang dapat digunakan sebagai alasan pemakzulan, Presiden tetap dapat menjalankan pemerintahan tanpa dapat dijatuhkan oleh DPR walaupun tidak

¹⁷⁵ Bisariyadi, “Yudisialisasi Politik dan Sikap Menahan Diri: Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 3, September 2015, hlm 476.

dapat melaksanakan pemerintahannya secara efektif. Kemungkinan *kedua*, adalah DPR akan mengikuti kemauan Presiden, karena jika tidak, partai-partai politik akan kehilangan dukungan rakyat dalam pemilihan umum. Berdasarkan kerangka sistem yang demikian, menurut Mahkamah, mekanisme pemilihan Presiden dalam desain UUD 1945 harus dikaitkan dengan sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945.”

Kedua, Mahkamah mengisyaratkan bahwa adanya *presidential threshold* justru menciptakan koalisi pragmatis atau koalisi yang hanya mencari kekuasaan. karena didasari oleh interval waktu antara pemilu legislatif dengan pemilu presiden sangat sempit sehingga secara alamiah koalisi amatiran terbentuk hanya untuk memenuhi syarat ambang batas yang telah ditentukan. Hal inilah yang ditekankan oleh Mahkamah Konstitusi, sebagai berikut :

“....penyelenggaraan Pilpres harus menghindari terjadinya negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, sehingga tercipta negosiasi dan koalisi strategis partai politik untuk kepentingan jangka panjang. Hal demikian akan lebih memungkinkan bagi penggabungan partai politik secara alamiah dan strategis sehingga dalam jangka panjang akan lebih menjamin penyederhanaan partai politik. Dalam kerangka itulah ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 harus dimaknai.”

Ketiga, Mahkamah memberikan sinyal yang kuat bahwa dalam perumusan tata cara pemilihan presiden (khususnya *presidential threshold*) harus merujuk pada amanat

UUD 1945. Tentang hal ini, Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan sebagai berikut:

“...Penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dalam pemilihan umum secara serentak maka 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.”

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti berpendapat bahwa apabila pembentuk Undang-Undang konsisten untuk menegakan pemilu presiden yang partisipatif, maka sebaiknya kran pencalonan dibuka seluas-luasnya yang bertujuan menjangkau hak dari partai politik agar bisa berpartisipasi dalam demokrasi terbesar di Indonesia yakni pemilihan presiden dan wakil presiden. Tidak hanya itu, putusan Mahkamah Konstitusi memberikan injeksi sekaligus spirit ketatanegaraan dalam menata sistem presidensial yang merupakan jalan politik Indonesia. Untuk menciptakan penguatan dalam sistem presidensial, harus memenuhi amanah UUD 1945 Pasal 6A (3) bahwa presiden dan wakil presiden tidak hanya memiliki legitimasi dari rakyat (50%), sebaran dukungan daerah berdasarkan sistem pemilu presiden dan wakil presiden 20% dari lebih 50% provinsi.

Legitimasi rakyat terhadap presiden melalui sistem pemilu mendapatkan dukung 50% dari sebaran keterpilihan, yaitu 20% dari separuh seluruh provinsi. Artinya bahwa, presiden cukup mempunyai 20% dukungan dari berbagai provinsi

dengan dukungan dari 50% provinsi. Hal ini dilakukan sebagai upaya pemerataan terhadap dukungan presiden sebagai penyelenggara negara dengan optimalisasi dukungan terhadap tingkat keterpilihannya sebagai representasi dari rakyat Indonesia.

3. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XI/2013

a. Pokok Permohonan

Argumen Konstitusional Bahwa Pasal-Pasal Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Yang Dimohonkan Pengujian Adalah Bertentangan Dengan Undang-Undang Dasar 1945 :¹⁷⁶

- 1) Bahwa norma Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 mengatakan “*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*”. Frasa pertama dalam umusan norma Pasal 6A ayat (2) ini bagi Pemohon adalah terang dan jelas bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden “diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum”. Kapankah sebuah partai politik dapat disebut sebagai “peserta pemilihan umum”? Pertanyaan ini hanya dapat dipahami konteksnya dengan merujuk kepada norma-norma dan praktik penyelenggaraan pemilihan umum itu sendiri. Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, sejumlah paling sedikit

¹⁷⁶ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XI/2013, hlm 5.

50 orang warga negara Indonesia dapat mendirikan partai politik dengan cara menuangkan keinginannya tersebut dalam Akta Notaris;

- 2) Frasa “Pasangan Calon (Presiden dan Wakil Presiden) 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” dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah jelas dan tegas bertentangan dengan bunyi norma “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Norma Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ini terang-terangan memanipulasi kata “pemilihan umum” dalam Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945. Kalau perolehan kursi masing-masing partai politik peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR telah diumumkan dan telah diketahui, maka partai politik tersebut **bukanlah lagi partai politik peserta pemilihan umum** sebagaimana dimaksud oleh frasa dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 dan sebagaimana dirumuskan oleh Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,

Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, karena pemilihan umum yang pesertanya adalah partai politik **telah selesai dilaksanakan**. Demikian pula frasa “sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden” dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden telah memanipulasi maksud Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, karena yang dimaksud dengan istilah “sebelum pelaksanaan pemilihan umum” adalah pemilihan umum DPR dan DPRD yang pesertanya adalah partai politik sebagaimana dimaksud norma Pasal 22E ayat (3) UUD 1945;

- 3) Bahwa pengaturan adanya “*presidential threshold*” dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dianggap sebagai “*legal policy*” yang merupakan kewenangan pembentuk Undang-Undang, dengan dalil ketentuan Pasal 22E ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatakan bahwa “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang”. Pengaturan lebih lanjut di dalam undang-undang yang dibuat oleh pembentuk Undang-Undang, dalam hal ini Presiden dan DPR, tidaklah dapat menyimpang dari maksud yang nyata dari sebuah norma yang telah tegas diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Apalagi dalam konteks Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang lebih spesifik dibandingkan dengan Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD, ketentuan Pasal 6A ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 membatasi pengaturan pada

tingkat Undang-Undang itu hanya sejauh mengenai “tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden”. Penentuan adanya “*presidential threshold*” menurut hemat Pemohon, bukan lagi berada di tataran “tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden” melainkan sesuatu yang berakitan secara langsung dengan demokrasi dan kedaulatan rakyat, serta prinsip kesetaraan partai-partai politik yang seharusnya tidak dapat dibeda-bedakan satu dengan yang lain di dalam sistem yang demokratis;

- 4) Bahwa proses pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden yang telah diuraikan di atas, semuanya terkait dengan sistem pemerintahan menurut UUD 1945. Dengan merujuk pada norma Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar” dan norma Pasal 7C yang menyatakan “Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat”, maka Pemohon dapat menyimpulkan bahwa sistem pemerintahan Republik Indonesia menurut UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial dan bukan sistem pemerintahan parlementer. Meskipun terdapat banyak varian dari kedua sistem ini, namun secara garis besar dapat dikatakan sistem pemerintahan yang ada di dunia ini, di luar sistem monarki absolut, adalah sistem presidensial dan parlementer;
- 5) Bahwa dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan presidensial, UUD 1945 tidak memberikan pengaturan yang khusus tentang jadwal pemilihan umum untuk mengisi lembaga-lembaga negara yang memerlukan pemilihan

umum untuk mengisinya sebagaimana disebutkan dalam norma Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

- 6) Bahwa Mahkamah Konstitusi, yang berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar, dalam berbagai pertimbangan hukum putusannya ternyata telah menyebut dirinya sebagai “*the sole interpreter of the constitution*” atau “penafsir tunggal konstitusi”. Terkait dengan permohonan ini, maka Pemohon memohon sudilah kiranya Mahkamah menafsirkan apakah sesungguhnya maksud teks norma dalam Pasal 6A ayat (2), Pasal 22E ayat (1), (2) dan (3) dikaitkan dengan sistem pemerintahan presidensial sebagaimana diatur oleh norma Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 7C Undang-Undang Dasar 1945;

b. Pendapat Mahkamah¹⁷⁷

- 1) Menurut UUD 1945, seluruh anggota DPR dipilih melalui mekanisme pemilihan umum yang pesertanya diikuti oleh partai politik, sehingga anggota DPR pasti anggota partai politik. Oleh karena konfigurasi kekuatan DPR, berkaitan dengan konfigurasi kekuatan partai politik yang memiliki anggota di DPR, maka posisi partai politik yang memiliki kursi di DPR dalam sistem pemerintahan Indonesia adalah penting dan dapat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan pemerintahan oleh Presiden. Walaupun

¹⁷⁷ *Ibid.*, hlm 27-30.

demikian, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tidak tergantung sepenuhnya pada ada atau tidak adanya dukungan partai politik, karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka dukungan dan legitimasi rakyat itulah yang seharusnya menentukan efektivitas kebijakan pemerintahan yang dilakukan oleh Presiden. Dari ketentuan UUD 1945 tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada satu sisi, sistem pemerintahan Indonesia menempatkan partai politik dalam posisi penting dan strategis, yaitu Presiden memerlukan dukungan partai politik yang memiliki anggota di DPR untuk efektivitas penyelenggaraan pemerintahannya dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan legitimasi seorang Presiden. Di samping itu, pada satu sisi calon Presiden/Wakil Presiden hanya dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan pada sisi lain menempatkan rakyat dalam posisi yang menentukan karena siapa yang menjadi Presiden sangat tergantung pada pilihan rakyat. Hak eksklusif partai politik dalam pencalonan Presiden sangat terkait dengan hubungan antara DPR dan Presiden dan rancang bangun sistem pemerintahan yang diuraikan di atas, karena anggota DPR seluruhnya berasal dari partai politik, akan tetapi hak eksklusif partai politik ini diimbangi oleh hak rakyat dalam menentukan siapa yang terpilih menjadi Presiden dan legitimasi rakyat kepada seorang Presiden.

- 2) Menimbang, berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, sesungguhnya substansi dalil Pemohon yang merujuk Pasal 7C UUD 1945 sebagai dasar

pengujian konstitusional benar bahwa pemilihan umum harus diselenggarakan secara serentak telah dipertimbangkan oleh Mahkamah dalam Putusan Mahkamah Nomor 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014, meskipun dalam pertimbangan tersebut Mahkamah tidak secara eksplisit menyebut Pasal 7C UUD 1945. Oleh karena itu, pertimbangan Mahkamah tersebut *mutatis mutandis* berlaku terhadap dalil Pemohon. Adapun mengenai makna Pasal 7C UUD 1945 bila dikaitkan dengan Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945, menurut Mahkamah, salah satu letak keseimbangan kedudukan antara Presiden dan DPR adalah bahwa DPR tidak dapat dibekukan dan/atau dibubarkan oleh Presiden. Sebaliknya, DPR hanya dapat mengusulkan pemberhentian Presiden kepada MPR hanya dengan alasan apabila Presiden/Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum yang berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Oleh karena itu, masing-masing DPR dan Presiden berkedudukan sangat kuat sebagai representasi rakyat yang berdaulat dan karenanya masing-masing tidak dapat menjatuhkan dan membubarkan satu sama lain. Berdasarkan pertimbangan tersebut, maka dalil Pemohon tersebut tidak beralasan menurut hukum;

- 3) Menimbang bahwa Pasal 9 UU 42/2008 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 nasional dalam Pemilu anggota DPR, **sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden**". Menurut Mahkamah, Putusan Mahkamah Nomor 14/PUU-XI/2013, bertanggal 23 Januari 2014 maupun Putusan Mahkamah Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, bertanggal 18 Februari 2009 telah menyebutkan secara tegas bahwa ketentuan *a quo* merupakan kebijakan hukum terbuka atau delegasi kewenangan terbuka yang dapat ditentukan sebagai *legal policy* oleh pembentuk Undang-Undang. Adapun dalil-dalil Pemohon yang selebihnya terkait dengan Pasal 9 UU 42/2008 tidak relevan untuk dipertimbangkan;

c. Arah Putusan Mahkamah Konstitusi

Putusan Mahkamah Konstitusi tetap mempertahankan *presidential threshold* sebagai kebijakan hukum terbuka yang dapat ditentukan oleh pembentuk UU sebagaimana telah diputuskan pada putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya terkait penyelenggaraan pemilu serentak.

Ada tiga isu hukum yang dijawab putusan Mahkamah Konstitusi ini. *Pertama*, penyelenggaraan Pilpres harus dilakukan serentak dengan Pileg. Disinyalir bahwa praktik ketatanegaraan selama ini penyelenggaraan Pilpres setelah Pileg tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Maksud pembentuk konstitusi (*original intent*) dan tafsir sistematis sendiri menghendaki Pemilu serentak. Mahkamah Konstitusi memilih hal ini juga menggunakan tafsir komprehensif atas

desain sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh UUD 1945. Pemilu serentak juga lebih efisien, hemat uang negara, tidak memboroskan waktu, mengurangi konflik, dan membuka partisipasi luas dengan memilih secara cerdas dan efisien. *Kedua*, aturan PT paling sedikit 20% atau 25% dengan berlakunya Pemilu serentak menjadi kewenangan pembentuk undang-undang dengan tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945. Mahkamah Konstitusi tidak menyatakan dengan Pemilu serentak membuat ketentuan PT menjadi ada atau tidak ada relevansinya. *Ketiga*, pelaksanaan pemilu serentak dilakukan pada 2019. Tahapan penyelenggaraan Pemilu 2014 telah dan sedang berjalan, sehingga apabila putusan diberlakukan saat dibacakan putusan, sehingga berlaku pada Pemilu 2014, Pemilu menjadi terganggu atau terhambat, terutama kehilangan dasar hukum. Apabila Pemilu serentak diberlakukan perlu aturan baru sebagai dasar hukum dan membutuhkan waktu yang memadai untuk menyusun peraturan perundangundangan yang baik dan komprehensif.¹⁷⁸

Sebenarnya pada permohonan ini, Mahkamah harus mengambil peran untuk menentukan urgensi *presidential threshold* pada pemilu 2019. Sebab kewenangan pembentuk UU hanya bisa menentukan berapa persentase *presidential threshold*, bukan menentukan ada atau tidaknya *presidential threshold*. Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of democracy* semestinya berdiri sebagai penengah yang memiliki kewenangan konstitusional dalam mengambil keputusan atau jalan keluar untuk menata demokrasi yang sehat. Tentang *presidential threshold* sangatlah sensitif

¹⁷⁸ *Majalah Konstitusi*, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, Edisi Februari 2014, hlm 3.

dengan kepentingan partai-partai peserta pemilihan umum, apalagi berbicara mengenai hegemoni partai besar.

Idealnya Mahkamah Konstitusi mempertimbangkan jurisprudensi yaitu Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013. Mahkamah di satu pihak mengemukakan pendapat bahwa pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden harus disatukan dengan mempertimbangkan *original intent* pembentuk Undang-Undang dan berbagai metode penafsiran, namun di lain pihak mengatakan bahwa “*Adapun mengenai pengujian konstiusionalitas pasal 9 UU 42/2008, Mahkamah mempertimbangkan bahwa dengan penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dalam pemilihan umum secara serentak maka 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*”.

Diterimanya penyelenggaraan Pemilihan Umum serentak untuk DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, maka konsekuensi logis dari ketentuan “*presidential threshold*” sebagai syarat bagi partai politik peserta pemilihan umum untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden telah gugur dengan sendirinya, sehingga pada pemilu 2019 tidak ada lagi pembatasan bagi partai politik untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Toh, seandainya *presidential threshold* diberlakukan dengan merujuk pada pemilu 2014, jelas ini akan bermasalah lagi terkait konstiusionalitas pilpres 2019. Legitimasi pilpres 2019 akan dipertanyakan, karena bagaimana mungkin pilpres 2019 yang akan dihadapi tetapi menggantungkan basis

dukungan hasil pileg 2014. Imbasnya pun akan bermuara pada keterpilihan presiden dan wakil presiden sampai pada proses pelantikannya.

4. Peran Mahkamah Konstitusi Dalam Menegakkan Negara Hukum

Dalam rangka gagasan trias politika dengan sistem *checks and balances* pengujian konstitusional mempunyai arti lebih memperkuat lagi kedudukan lembaga peradilan sebagai jabatan yang bebas dari pengaruh jabatan eksekutif dan legislatif. Secara umum dengan pengujian konstitusional ini jabatan peradilan dapat membatasi atau mengendalikan tingkah laku jabatan legislatif dan jabatan eksekutif atas dasar konstitusi.¹⁷⁹ Dalam perspektif mekanisme *checks and balances*, Mahkamah Konstitusi menjadi instrument negara untuk menjamin kepentingan rakyat sebagai subyek negara hukum melalui saling kontrol antara lembaga negara dalam merumuskan kebijakan umum untuk rakyat. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi dapat ditempatkan sebagai pengimbang dinamika politik dalam proses pembentukan undang-undang oleh DPR dan pemerintah. Dengan demikian, kehadiran Mahkamah Konstitusi sangatlah penting untuk menjamin orientasi hukum yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat, bukan kepentingan politik praktis, atau golongan atau lapisan masyarakat tertentu saja.¹⁸⁰

Peneliti mengamini bahwa adanya *checks and balances* menjadi jalan bagi Mahkamah Konstitusi untuk memantau dan menilai suatu norma yang memenuhi nilai-

¹⁷⁹ Usep Ranawijaya dalam Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2014), hlm 2.

¹⁸⁰ Gayus Lumbuun, *Pembaruan Struktur, Subtansi, dan Kultur Hukum Indonesia*, Bunga Rampai : *Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia*, Sekretariat Jendral Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2014, hlm 31.

nilai keadilan pemilu secara komprehensif. Aktualisasi peran Mahkamah Konstitusi dalam menggali nilai keadilan sangatlah berbeda apabila dihadapkan pada suatu regulasi yang mengatur kepentingan banyak orang dan kepentingan partai politik. Padahal dua kepentingan itu adalah sama dihadapan hukum. Sekuat apapun hegemoni partai politik, Mahkamah Konstitusi tidak boleh menahan diri jika suatu produk hukum yang dihasilkan oleh pembentuk Undang-Undang akan mencedraai marwah keadilan. Hal ini menjadi ujian bagi Mahkamah Konstitusi untuk tetap menjadi lembaga negara yang konsisten menabur benih keadilan secara professional dan proporsional. Karena produk hukum yang partisipatif dan responsif dapat menjadi barometer kekuasaan legislasi di Indonesia sekaligus penilaian masyarakat terhadap kinerja Mahkamah Konstitusi dalam menegakkan negara hukum.

Ketahanan negara hukum diuji pada saat dinamika politik lebih dominan dikuasai oleh beberapa partai politik yang mempunyai kepentingan besar dalam pemilihan presiden, maka Mahkamah Konstitusi mengambil peran untuk menengahi hal itu. Persis disini yang peneliti maksudkan, kekhawatiran terbesarnya adalah dominasi partai politik mayoritas akan mendesain formulasi norma yang akan menimbulkan distorsi antara produk hukum dan praktik pemilu yang demokratis. Jangan sampai produk mayoritas akan merugikan kelompok minoritas yang sebenarnya memiliki kesetaraan dan hak yang sama untuk berpartisipasi dalam kontestasi pemilihan presiden. Pada titik itulah, prinsip negara hukum harus ditegakkan untuk menetralsir semua keputusan negara yang lebih dominan ke politik praktis

daripada pengejawantahan demokrasi konstitusional yang menjadi penyangga ketatanegaraan Indonesia.

Robert A Dahl menjelaskan bahwa agar pemilu demokratis bisa dilakukan secara berkala/berkesinambungan, perlu didukung oleh kondisi berikut :¹⁸¹

- a. Adanya pengadilan independen yang menginterpretasikan peraturan pemilu;
- b. Adanya lembaga administrasi yang jujur, kompeten, dan non partisan untuk menjalankan pemilu;
- c. Adanya pembangunan sistem kepartaian yang cukup terorganisir untuk meletakkan pemimpin dan kebijakan di antara alternatif yang dipilih;
- d. Penerimaan komunitas politik terhadap aturan main tertentu dari struktur dan pembatasan dalam mencapai kekuasaan.

Negara hukum yang bertopang pada sistem demokrasi dapat disebut sebagai negara hukum demokratis. Disebut negara hukum demokratis, karena didalamnya mengakomodir prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip demokrasi.¹⁸² Pada kesempatan inilah, peneliti menilai Mahkamah Konstitusi sebagai *the guardian of democracy* dapat mengimbangi pola pengaturan hukum pemilu dan cita rasa demokrasi yang diinginkan agar demokrasi konstitusional betul-betul terselenggarakan dengan baik. Demokrasi konstitusional adalah suatu demokrasi yang kekuasaan pemerintahannya dibatasi oleh hukum dan tunduk pada kebijakan hukum yang tercantum dalam konstitusi yang telah disepakati, sehingga tidak ada kesewenangan

¹⁸¹ Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2013), hlm 5-6.

¹⁸² Dessy Artina, *Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi (Nomor 22-24/PU-VI/2008) Terhadap Quota 30% Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilu Anggota Legislatif Di Provinsi Riau Periode 2009-2014 (Disertasi)*, Yogyakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2015, hlm 19.

kekuasaan.¹⁸³ Apabila konsep pemilu dan pengaturannya dapat dimanipulasi, digerogeti bahkan tercerabut dari amanat konstitusi, maka moral politik bangsa ini akan mengalami dekadensi dan degradasi. Hal ini jelas-jelas akan menggerus kepentingan minoritas dalam gelanggang politik tanah air yaitu tuntutan perlakuan yang sama dan eksistensi secara legitimasi demokratis.

Secara moral politik menurut Magnis Suseno menjelaskan bahwa tuntutan perlakuan yang sama yaitu hukum menjamin bahwa segenap anggota masyarakat diperlakukan menurut tolak ukur yang obyektif dan sama. Tolak ukur itu adalah hukum. Maka negara wajib bertindak menurut hukum. Tindakan yang tidak berdasarkan hukum selalu dengan sendirinya melanggar keadilan karena tidak lagi berdasarkan patokan obyektif yang sama bagi semua. Sementara itu, legitimasi demokratis yaitu tuntutan agar penggunaan kekuasaan harus berdasarkan persetujuan dasar warga negara dan senantiasa berada dibawah kontrol mereka, langsung mengandung tuntutan agar kekuasaan negara dijalankan berdasarkan dan dalam batas-batas hukum. Kontrol demokratis negara secara langsung mengenai kekuasaan legislatif.¹⁸⁴

Mahkamah Konstitusi sering juga dituntut memberikan putusan yang memberikan solusi hukum atas ketidakpastian yang diakibatkan oleh ketentuan yang

¹⁸³ Imam Hidajat, *Teori-Teori Politik*, (Malang : Setara Press, 2012), hlm 84.

¹⁸⁴ Franz-Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan*, (Jakarta : Gramedia, 1994), hlm 298.

multitafsir atau pada saat terjadi kekosongan hukum.¹⁸⁵ Mahkamah Konstitusi tidak hanya menggariskan batas-batas *electoral process*, tetapi lebih mampu menerobos dan mereformasi *electoral law*. Artinya bahwa Mahkamah Kontitusi telah menetapkan konstitusionalitas pemilihan umum adalah pemilihan serentak, maka Mahkamah harus memperhatikan konstruksi regulasi seperti apa yang paling ideal untuk ditentukan agar tidak mengalami distorsi penyelenggaraan pemilihan umum. Karena titik berat *the rule of law* adalah keadilan, maka dalam membuat putusan hakim tidak harus tunduk pada bunyi hukum tertulis melainkan dapat membuat putusan sendiri dengan menggali rasa dan nilai-nilai keadilan di dalam masyarakat.¹⁸⁶ Oleh sebab itu, peneliti berpendapat bahwa Mahkamah Konstitusi tidak tepat mendelegasikan kepada pembentuk Undang-Undang mengenai tata cara pemilihan presiden sekaligus pengaturan syarat-syaratnya dengan dalih bahwa tata cara pengaturan pemilihan presiden adalah kebijakan hukum terbuka pembentuk Undang-Undang. Padahal pesyaratan pengajuan presiden sudah terurai secara jelas dalam Pasal 6A ayat 2 UUD 1945 yang mestinya menjadi patokan objektif Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan penerapan *presidential threshold* pada pemilu 2019.

Dalam negara hukum, setiap penyelenggaraan negara dan pemerintahan, baik berupa kebijakan maupun tindakan, harus dilakukan berdasarkan aturan hukum. Setiap kewenangan yang dimiliki oleh lembaga atau pejabat publik bersumber pada aturan

¹⁸⁵ Janedjri M Gaffar, MK : Menegakkan Keadilan Substantif, *Opini Harian Seputar Indonesia*, Edisi 13 Agustus 2009, hlm 103.

¹⁸⁶ Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2011), hlm 18.

hukum dan harus dilaksanakan sesuai dengan aturan hukum. Undang-undang merupakan produk hukum utama dalam penyelenggaraan negara. Materi muatan undang-undang menjabarkan dan melaksanakan amanat konstitusi.¹⁸⁷ Mahfud MD menegaskan hubungan erat antara Pemilu dengan prinsip demokrasi dan negara hukum. Pemilu berhubungan erat dengan demokrasi karena pemilu merupakan salah satu cara pelaksanaan demokrasi.¹⁸⁸

Peneliti berpendapat bahwa apabila kita konsisten menerapkan negara hukum sebagai payung penyelenggaraan pemilu, sebaiknya putusan-putusan Mahkamah Konstitusi harus mampu menegaskan formulasi pemilu yang menyimpang karena tanpa ada ketegasan dari Mahkamah Konstitusi, penyelenggaraan pemilu hanya didasari oleh kepentingan praktis parpol tertentu yang akan menggeser demokrasi konstitusional ke pola demokrasi yang oligarkis.

C. Kompatibilitas Penerapan *Presidential Threshold* Untuk Pemilu 2019

Implikasi dan konsekuensi hukum dari pengisian jabatan Presiden melalui pemilihan langsung terhadap Undang-Undang Dasar 1945 adalah sistem pemilu dan sistem kepartaian. Jika sistem kepartaian yang dipraktekkan adalah “multipartai”, dan pemilihan presiden langsung oleh rakyat, maka dapat terjadi bahwa seorang presiden hanya didukung oleh suara mayoritas sangat relatif. Untuk menghindari seorang presiden hanya didukung oleh suara dibawah 50%, maka sebaiknya diatur pemilihan

¹⁸⁷ Janedjri M Gaffar, Harapan Untuk DPR 2009-2014, *Opini Harian Seputar Indonesia*, Edisi 1 Oktober 2009, hlm 108.

¹⁸⁸ Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Dan...*, *op.cit.*, hlm 36.

putaran kedua oleh *electoral college*, yang dapat diperankan oleh MPR. Karena itu, wewenang MPR untuk memilih presiden tetap dapat dipertahankan. Apabila ide pemilihan bertingkat ini tidak dapat diterima, maka untuk menghindarkan jangan sampai seorang presiden hanya mendapat dukungan *simple majority*, sistem kepartaian haruslah diarahkan menjadi sistem dua partai seperti di USA.¹⁸⁹

Menurut Jimly Ashidiqqie, salah satu pembaharuan dalam kerangka sistem UUD 1945 dilakukan dengan pengembangan praktik ketatanegaraan baik dalam bentuk kebiasaan ketatanegaraan maupun melalui berbagai peraturan perundang-undangan biasa yang dapat dilakukan yaitu calon Presiden (dan Wakil Presiden) menjadi subsistem pemilihan umum anggota MPR, DPR, dan DPRD (apabila dipilih serentak). Setiap partai yang ikut dalam pemilihan umum sekaligus menyertakan secara terbuka calon Presiden (dan Wakil Presiden) yang memimpin kampanye untuk memenangkan partai pendukungnya. Dengan cara ini, rakyat sekaligus mendukung calon Presiden (dan Wakil Presiden) dari partai bersangkutan. Kemenangan partai sekaligus mencerminkan kemenangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Apabila tidak ada partai yang menguasai mayoritas mutlak, MPR melakukan pemungutan suara terhadap dua calon Presiden (dan Wakil Presiden) yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua. Dengan cara-cara ini akan tercapai pembaharuan : (a) Presiden secara tidak langsung sebenarnya telah dipilih secara langsung oleh rakyat, MPR sekedar

¹⁸⁹ Jimly Asshiddiqie et.al, *Gagasan Amandemen UUD 1945 Dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, (Jakarta: Setjen & Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm 45.

mengukuhkan kehendak rakyat; (b) setiap partai diwajibkan menyiapkan calon Presiden (dan Wakil Presiden) yang akan turut serta dalam proses pemilihan umum; (c) dapat dicegah sistem perkoncoan atau pemaksaan oleh kekuatan politik tertentu di MPR.¹⁹⁰

Tantangan pemilu 2019 berdasarkan pengalaman permasalahan pemilu 2014 adalah bagaimana menghindari atau meminimalisasi berbagai masalah krusial dalam praktek pemilu salah satunya yaitu oligarki politik dimana sekelompok elit baik dari tingkat nasional sampai pemerintah daerah yang terus menerus dengan segala cara berupaya melanggengkan kekuasaan terutama dengan menggunakan pendekatan kekuasaan yang sudah dimiliki.

Perihal pemilihan Presiden 2019, sementara ini masih berkembang dua pendapat. Pendapat pertama menyebutkan setiap partai peserta pemilu bisa mengajukan capres dan cawapres. Menurut Ketua Umum Partai Bulan Bintang Yusril Ihza Mahendra, hal itu karena tidak ada lagi syarat ambang batas suara bagi parpol masuk parlemen (PT) dan ambang batas suara parpol mengusung presiden (*presidential threshold*). Banyak yang berpandangan *presidential threshold* sudah tak relevan lagi untuk diterapkan pada pilpres 2019. Hal ini terutama, justru pemilu serentak salah satu tujuannya, meniadakan ambang batas pencalonan presiden, karena keserempakan penyelenggaraan pilpres dan pemilu legislatif. Memang putusan Mahkamah Konstitusi tak menyebut penghapusan ketentuan *presidential threshold*. Namun implikasinya otomatis merontokkan

¹⁹⁰ *Ibid*, hlm 41-42.

presidential threshold. Menurut Irman Putra Sidin, apabila DPR dan pemerintah bersikukuh mencantumkan *presidential threshold*, peluang Mahkamah Konstitusi membatalkannya cukup besar. Kendati demikian, terdapat juga pandangan yang menyebut, ketentuan *presidential threshold* dapat diterapkan pada pilpres 2019. Pendapat antara lain disampaikan politisi PDI-P, Ahmad Basarah, bahwa DPR dan pemerintah masih berhak menentukan ambang batas pengajuan capres dan cawapres (*presidential threshold*). Alasannya, putusan Mahkamah Konstitusi hanya menggabungkan pelaksanaan pemilu legislatif dan pilpres. Dalam konsideran menimbangannya, putusan Mahkamah Konstitusi menyebutkan, soal *presidential threshold* diserahkan kepada pembentuk perundang-undangan. Hal itu berarti syarat *presidential threshold* pada pilpres 2019 masih dapat ditentukan lagi oleh DPR bersama pemerintah hasil pemilu 2014.¹⁹¹

Pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang tercantum dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 sebenarnya sudah sangat jelas maksudnya dan tidak memberi peluang bagi pembentuk undang-undang untuk membuat kebijakan hukum (*legal policy*) dengan melegitimasi “*presidential threshold*” sebagai basis dukungan dari parlemen. Demikian pula argumentasi bahwa “*presidential threshold*” dimaksudkan agar calon Presiden dan Wakil Presiden memang mempunyai basis dukungan rakyat yang kuat dan luas,

¹⁹¹ M Alfian Alfian, Gambaran Pemilu Serentak 2019, *Opini, Kompas, Edisi Jum’at 12 Agustus 2016*, hlm 5.

sebab dukungan yang luas akan diwujudkan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 6A ayat (1) *juncto* Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 mengenai keterpilihan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang harus meraih suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di sedikitnya setengah jumlah provinsi di Indonesia.

1. Pemilu Serentak dan *Presidential Threshold*

Sebagaimana diutarakan oleh Didik Supriyanto,¹⁹² bahwa gagasan Pemilu serentak mampu mengatasi politik dinasti dengan dasar argumentasi : *Pertama*, bila pemilu legislatif dan pemilu eksekutif dilaksanakan bersamaan, setiap orang (termasuk petahana dan kerabatnya) memiliki peluang terbatas untuk mencalonkan diri. Mereka harus memilih salah satu jabatan yang hendak digapai: anggota legislatif atau jabatan eksekutif. Baik yang terpilih maupun yang tidak berada dalam posisi sama dalam kurun lima tahun ke depan. Bandingkan dengan situasi saat ini. Pada saat pemilu legislatif, setiap orang memburu kursi DPR, DPD, dan DPRD. Selang satu atau dua tahun kemudian, mereka yang sudah mendapat kursi parlemen maupun yang gagal bergerak ke arena eksekutif berebut kursi kepala daerah dalam pilkada. Bagi pemilik kursi

¹⁹² Didik Supriyanto, *Cegah Politik Dinasti dengan Pemilu Serentak*, diakses dari <http://www.kompas.com/read/2013/03/21/02251623/Cegah.Politik.Dinasti.dengan.Pemilu.Serentak>, diakses pada tanggal 11 November 2016.

parlemen yang gagal bisa kembali menduduki kursinya; sedangkan yang berhasil akan meninggalkan kursinya untuk orang lain, yang bisa jadi adalah kerabatnya.

Kedua, penggabungan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif memaksa partai-partai politik membangun koalisi sejak dini. Mereka sadar, keterpilihan calon pejabat eksekutif yang mereka usung akan memengaruhi keterpilihan calon-calon anggota legislatif. Hal ini mendorong partai-partai akan membangun koalisi besar sehingga pasca pemilu menghasilkan *blocking politic* di satu pihak, terdapat koalisi besar yang memenangi jabatan eksekutif sekaligus menguasai kursi parlemen; di pihak lain terdapat koalisi gagal meraih jabatan eksekutif yang menjadi kelompok minoritas parlemen sehingga mau tidak mau menjadi oposisi. Dengan demikian melalui gagasan Pemilu serentak diharapkan menjadikan suatu upaya untuk membangun kualitas demokrasi yang terkonsolidasi sehingga secara simultan akan berdampak pada menguatnya sistem Presidensial di Indonesia.

Janedjri mengatakan bahwa pemilu serentak akan mendorong konsolidasi demokrasi politik nasional dapat tercapai karena melahirkan konfigurasi politik yang stabil antara eksekutif dan legislatif.¹⁹³ Pemilu serentak yang dilakukan pada tahun 2019 akan menjadi babak baru dalam perhelatan demokrasi Indonesia. Sejak era reformasi bergulir, mekanisme pemilihan umum dilaksanakan secara 2 tahap yaitu

¹⁹³ Janedjri M Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2012), hlm 74.

pemilihan presiden dan wakil presiden dilaksanakan setelah pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD.

Peneliti menilai bahwa format pemilihan yang terkonstruksi dalam hajatan pemilihan presiden selama ini adalah hasil perolehan suara pemilihan DPR, DPD, dan DPRD akan mempengaruhi proses pencalonan presiden dan wakil presiden. Praktek ini lazimnya dilakukan pada perhelatan pemilu 2004-2014, regulasi yang mengatur adanya ambang batas pemilihan presiden menyebabkan jalan partai politik untuk melakukan koalisi adalah pilihan politik yang tidak bisa ditawarkan lagi. Pilihan politik yang dilakukan partai politik adalah *pertama*, apabila partai politik yang memperoleh persentase jumlah suara yang melebihi ketentuan *presidential threshold* maka membuka kemungkinan untuk mengajukan satu paket pasangan calon tanpa koalisi dengan partai politik lain. *Kedua*, jika perolehan suara pemilu legislatif tidak mampu memenuhi ambang batas pengajuan calon presiden dan wakil presiden maka partai politik peserta pemilu akan melakukan koalisi atau penggabungan kekuatan untuk memenuhi syarat *presidential threshold* yang telah ditentukan oleh Undang-Undang.

Qadari mengemukakan adanya empat hukum koalisi presiden dan wakilnya. *Pertama*, calon dari partai dengan perolehan kursi (atau persentase suara) lebih besar akan menjadi capres dan calon dari partai dengan kursi lebih kecil harus puas dengan posisi calon wapres. *Kedua*, tiap partai dan calon akan berusaha berkoalisi dengan partai calon lain yang punya perolehan kursi yang signifikan di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Itu adalah koalisi yang berusaha mengupayakan penguatan kaki di

DPR. Penguatan diperlukan untuk menjamin dukungan politik terhadap pembuatan kebijakan pemerintah, yaitu kebijakan yang ditelurkan oleh presiden dan wakil presiden yang berkuasa. Qadari menyatakan bahwa partai dan calon sebisa mungkin berusaha mencari partai dan calon yang kombinasi koalisinya mencapai minimal 184 kursi. Angka 184 adalah hasil 550 kursi DPR kali sepertiga. Alasannya karena menurut Pasal 7B UUD 1945 hasil amandemen, usulan pemberhentian terhadap presiden dan/atau wakil presiden hanya bisa diajukan pada Mahkamah Konstitusi, sebelum diteruskan ke Majelis Pemusyawaratan Rakyat (MPR), jika diterima, akan diputuskan dalam sidang paripurna yang dihadiri sekurang-kurangnya dua pertiga anggota DPR. *Ketiga*, partai dan calon akan mencari calon lain yang tinggi popularitas individualnya. *Keempat*, partai dan calon akan berkoalisi dengan partai dan calon lain yang dekat ideologi dan platformnya. Meski ada kebutuhan menciptakan pasangan yang mewakili berbagai spektrum ideologis dan demografis.¹⁹⁴

Peneliti mengamati bahwa proses koalisi yang dibangun selama ini bergeser dari dimensi hukum dan politik yang sesungguhnya. *Pertama*, UUD 1945 telah mengamanatkan bahwa pengajuan calon presiden dan wakil presiden dapat diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu. Artinya koalisi hanya bersifat pilihan, bukan kewajiban demi memenuhi syarat ambang batas. Dengan kata lain, ambang batas tidak menjadi patokan dasar dalam ketentuan Pasal 6A ayat 2 UUD 1945. Sekecil apapun perolehan suara partai politik peserta pemilu, partai tersebut

¹⁹⁴ Koirudin, *op.cit*, hlm 220.

berhak mengajukan calon presiden dan wakil presiden. *Kedua*, dalam praktik ketatanegaraan format koalisi hanya ada pada sistem parlementer, bukan pada sistem presidensial. Sebab perolehan suara pemilu legislatif tidak berpengaruh secara mutlak terhadap pemilihan presiden, bahkan ketika presiden terpilih menjalankan pemerintahan. Legitimasi secara kelembagaan berbeda, olehnya koalisi bukanlah keniscayaan dalam sistem presidensial sebagaimana jalan politik yang dipilih oleh Indonesia.

Syamsudin Haris menyatakan bahwa secara teoritis, masalah koalisi sebenarnya hanya relevan dalam konteks sistem pemerintahan parlementer. Terciptanya koalisi sebenarnya diperuntukkan hanya dalam menggalang dukungan dalam membentuk pemerintahan oleh partai pemenang pemilu, serta dibutuhkan dalam rangka membangun dan memperkuat oposisi bagi partai-partai yang mempunyai kursi di parlemen namun tidak ikut memerintah. Seperti yang kita ketahui, sistem presidensial cenderung dianut oleh UUD 1945 produk amandemen. Pemerintah dan DPR merupakan dua lembaga terpisah yang tidak bisa saling berkuasa dan paling unggul satu sama lain.¹⁹⁵

Oleh karena itu, peneliti berpendapat bahwa apabila perolehan suara legislatif menjadi patokan untuk melegitimasi pemilihan presiden, maka persentase suara legislatif yang mana menjadi dasar memunculkan *presidential threshold* ?, Sementara pemilihan presiden pada 2019 akan dilakukan secara serentak dengan memilih anggota

¹⁹⁵*Ibid.*, hlm 221.

DPR, DPD, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, sehingga logika *presidential threshold* kehilangan urgensi dengan sendirinya. Dengan kata lain, semua partai politik peserta pemilu dibuka kran partisipasi seluas-luasnya untuk dapat mengajukan paket pasangan calon presiden dan wakil presiden. Artinya, kontestasi pemilihan presiden dapat menawarkan calon sebanyak mungkin untuk beradu gagasan pembangunan Indonesia ke depan berdasarkan kepentingan umat dan bukan atas dasar kepentingan politik praktis.

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa pasangan calon sebagaimana dimaksud pada Pasal 6A ayat (1) tersebut diusulkan oleh partai politik peserta pemilihan umum; partai politik peserta pemilihan umum itu dapat mengadakan kerja sama atau “gabungan partai politik” untuk membantu presiden dan wakil presiden membentuk pemerintahan dan kabinet; dan pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden dilakukan sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Dari rumusan demikian dapat timbul penafsiran bahwa (i) calon presiden dan wakil presiden sebagai satu kesatuan pasangan diusulkan oleh partai politik peserta pemilu. Artinya, partai politik mana saja yang telah memenuhi syarat sebagai peserta pemilu diberi hak konstitusional untuk mengusulkan calon presiden dan wakil presiden; (ii) partai politik peserta pemilihan umum dapat mengadakan kerja sama gabungan untuk (a) memenangkan pemilihan presiden dan (b) bekerja sama untuk mendukung presiden/wakil presiden dalam membentuk pemerintahan atau kabinet, dan (c) gabungan partai politik yang membentuk pemerintahan dapat pula mengorganisasikan gabungan partai politik tersebut di forum

DPR dan MPR; dan (iii) pengusulan pasangan calon dapat dilakukan pada tiga kemungkinan waktu yaitu (a) sebelum pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD; (b) sebelum pelaksanaan pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden, tapi sesudah pelaksanaan pemilihan umum anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD; atau (c) sebelum pelaksanaan pemilihan umum yang dilakukan serentak untuk memilih anggota MPR, DPR, DPD, dan DPRD, dan pasangan calon presiden dan wakil presiden.¹⁹⁶

Format koalisi yang dibangun pada saat sebelum pemilihan umum menunjukkan geliat partai politik untuk mengerucutkan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang memiliki daya jual elektoral yang sangat tinggi agar pemilihan dapat dilaksanakan satu putaran. Biasanya, pemilihan satu putaran hanya dapat diraih ketika jumlah calon presiden dan wakil presiden berjumlah 2 pasangan, sementara 3 pasangan pun sangat berpotensi untuk satu putaran tergantung pada siapa yang akan dicalonkan sebagai calon presiden dan wakil presiden. Misalnya, kemenangan SBY pada perhelatan pemilihan presiden dan wakil presiden pada tahun 2009. Untuk kedua kalinya SBY terpilih sebagai presiden melalui pemilihan langsung oleh rakyat, hal ini dipengaruhi oleh elektabilitas SBY sepanjang 2004-2009 memimpin Indonesia.

Menurut Pasal 6A ayat (3) bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara pemilihan

¹⁹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cetakan Kedua, Jakarta : Sinar Grafika, 2013, hlm 28.

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. Dari rumusan ini terdapat dua persyaratan untuk ditetapkan sebagai pemenang, yaitu perolehan suara 50% + 1 jumlah provinsi seluruh Indonesia. Jika kedua syarat itu tidak terpenuhi, maka pemilihan dilanjutkan ke tahap atau ronde kedua sebagaimana diatur dalam ayat berikutnya.¹⁹⁷

Pemilihan presiden dan wakil presiden 2 putaran terjadi pada saat pemilu 2004. Dari 5 pasangan calon yang bertarung pada putaran pertama, maka KPU menetapkan 2 pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak untuk bertarung pada putaran kedua pemilihan presiden dan wakil presiden periode 2004-2009. Akhirnya KPU menetapkan pasangan Mega-Hasyim dan SBY-Kalla sebagai pasangan calon presiden dan wakil presiden yang bertarung pada putaran kedua. Pemilihan presiden 2 putaran mendorong partai lain yang kalah dalam putaran pertama terpaksa harus melakukan koalisi dengan partai pengusung calon presiden dan wakil presiden yang lolos ke putaran kedua. Hal ini dilakukan oleh Partai Golkar yang menggerakkan kekuasaannya untuk memenangkan pasangan Mega-Hasyim pada putaran kedua pemilihan presiden 2004. Walaupun pasangan Mega-Hasyim didukung oleh Partai Golkar dan PPP, pada akhirnya SBY-Kalla yang memenangkan pertarungan pemilihan presiden dan wakil presiden 2004.

¹⁹⁷ *Ibid.*, hlm 29.

Pasal 6A ayat (4) menentukan, bahwa dalam hal tidak ada pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh secara rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai presiden dan wakil presiden. Berbeda dari ketentuan pemilihan untuk rode pertama yang ditetapkan pada 2001 (perubahan ketiga), ketentuan ini disepakati pada tahun 2002 (perubahan keempat). Dari rumusan ini dapat diketahui bahwa konsep pemilihan presiden menurut UUD 1945 memang disediakan dua tahap atau dua ronde. Jika pada ronde pertama sudah berhasil dipilih pasangan calon yang memenuhi dua syarat seperti dimaksud dalam Pasal 6A ayat (3), maka pemilihannya cukup satu ronde, jika tidak, berarti pemilihan dilakukan dalam dua ronde yang diikuti oleh dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak. Oleh sebab itu, meskipun dengan alasan efisiensi ataupun alasan rasional dan luhur lainnya, UU tidak boleh menentukan bahwa pemilihan presiden hanya dilakukan untuk satu ronde ataupun menentukan persyaratan sedemikian rupa sehingga desain pemilihan itu seakan-akan hanya untuk satu ronde saja. Desain konseptual yang asli menurut UUD 1945 memang dua ronde, bukan satu ronde. Misalnya, jika persyaratan partai politik yang berhak untuk mengusulkan calon ditentukan sekurang-kurangnya 30%, berarti pemilihan presiden itu didesain hanya diikuti oleh dua pasangan calon saja, dan karena itu secara otomatis pemilihan presiden dilakukan hanya dalam satu ronde. Hal ini jelas bertentangan dengan UUD 1945, karena desain konseptualnya berubah dari dua ronde menjadi hanya satu ronde. Pemilihan itu dapat saja dilaksanakan hanya dalam satu ronde apabila persyaratan yang

ditentukan oleh Pasal 6A ayat (3) terpenuhi. Artinya, penentuan persyaratan tambahan dalam UU tidak boleh meniadakan makna ketentuan Pasal 6A ayat (4).¹⁹⁸

Sebenarnya pemilihan 2 putaran dapat mendorong adanya konsolidasi demokrasi yang massif dan mendorong terciptanya nuansa demokrasi yang partisipatif. Sejatinnya, ada beberapa tahap yang harus diperhatikan di dalam teori konsolidasi demokrasi, yaitu *opening*, konsolidasi, dan etatisme. *Opening* dapat saja terjadi di saat etatisme. *Opening* dapat saja terjadi di saat awal menjalankan konsolidasi, misalnya dalam rangkaian persiapan pemilu. Pada tahapan ini, semua unsur kekuatan yang ada di partai politik menyatukan aspirasi untuk mengkonsolidasikan kekuatannya menjelang pemilu. Sedang konsolidasi dilakukan sebagai bagian untuk mencapai tujuan, karenanya, strategi politik menjadi hal yang teramat perlu. Tanpa konsolidasi, maka, kekuatan politik setangguh apapun, akan mengalami dilema. Dan tidak mungkin mengantarkannya kepada kehancuran.¹⁹⁹

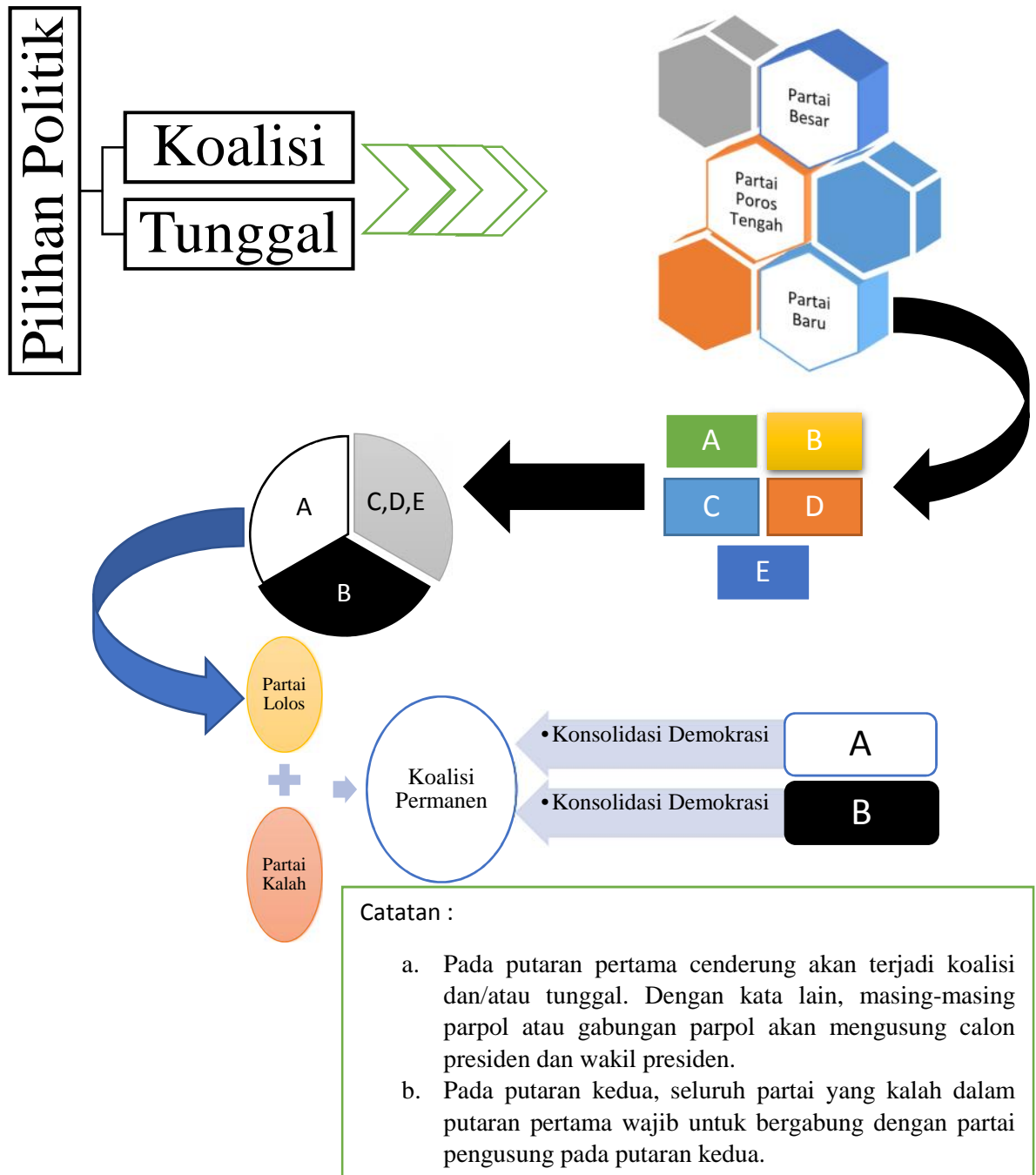
Peneliti meyakini bahwa pemilihan 2 putaran dapat menciptakan legitimasi keterpilihan presiden dan wakil presiden sangat kuat. Basis legitimasi rakyat akan menjadi penentu apabila pemilihan presiden dan wakil presiden dilaksanakan 2 putaran. Bahkan pada pemilu serentak tahun 2019, dapat dipastikan dilaksanakan 2 putaran apabila semua partai politik diberikan kesempatan untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Dengan kata lain, partai politik peserta pemilu akan

¹⁹⁸ *Ibid*, hlm 30-31.

¹⁹⁹ Dedi Irawan, "Membaca Arah Konsolidasi Politik Partai Golkar Pasca Pilpres 2009", *Jurnal Poelitik Volume 5/No.1/2009*, Program Magister Ilmu Politik Universitas Nasional, hlm 463.

didorong untuk menyeleksi secara ketat dan terukur terkait calon presiden dan wakil presiden yang akan diusung agar bisa menyelesaikan persoalan bangsa. Kontestasi akan diisi oleh calon yang bervariasi dari berbagai sumber. Artinya semua partai politik peserta pemilu berlomba-lomba untuk mendesain visi dan misi pasangan calon untuk mendulang suara sebanyak mungkin agar lolos pada putaran kedua.

Gambar 1 : Rekayasa Pemilihan Presiden 2019²⁰⁰



²⁰⁰ Sumber : Diolah dari berbagai referensi.

2. Legitimasi *Presidential Threshold*

Ketika berbagai elemen masyarakat tengah mencari peluang munculnya calon presiden alternatif di luar nama-nama capres yang dikampanyekan melalui berbagai media, para politisi partai politik justru sibuk mengutak-atik angka presentase ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*). Seolah-olah kualitas Presiden dan efektivitas sistem presidensial hanya ditentukan oleh besar kecilnya dukungan parpol dan/atau gabungan atas para capres. Padahal, legitimasi presiden dalam skema presidensial tidak berasal dari parlemen, melainkan dari rakyat yang memilihnya secara langsung melalui pemilu demokratis. Perdebatan yang cenderung sia-sia dan menguras energi kalangan parpol ini sebenarnya tidak perlu terjadi. Persoalannya, pemberlakuan ambang batas dengan presentase tertentu dalam pencalonan presiden sebenarnya tidak lazim, apalagi jika dikaitkan dengan perolehan suara atau kursi parpol di parlemen. Secara teoritis, basis legitimasi seorang presiden dalam skema sistem presidensial tidak ditentukan formasi politik parlemen hasil pemilu legislatif. Lembaga presiden dan parlemen dalam sistem presidensial adalah dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi berbeda serta tidak saling tergantung satu sama lain. Presiden dan pemerintahan yang dipimpinnya pada dasarnya tetap dapat bekerja efektif tanpa harus bergantung sepenuhnya pada dukungan politik parlemen.²⁰¹

Indonesia yang memilih sistem presidensial sebagai sistem pemerintahan justru tertatih-tatih dalam memainkan ritme ketatanegaraan yang telah diformulasikan dalam

²⁰¹ Syamsudin Haris et. al., *Op.cit.*, hlm 251.

UUD 1945. Manuver politik yang massif menunjukkan sistem yang absurd dan menggilas kepentingan minoritas, padahal sistem ketatanegaraan telah memberikan batasan-batasan konstitusional untuk menjamin partisipasi setiap kelompok untuk terlibat dalam setiap kontestasi pemilihan umum. Hal ini yang mendorong peneliti untuk mengatakan bahwa monopoli dan hegemoni partai besar sangat kuat dan mampu mengkerdikan kepentingan partai kecil, partai baru atau partai yang tidak memiliki kursi di parlemen. Persentase suara hasil pemilu seolah-olah menjadi *power* yang sulit untuk dibendung, apalagi menerobos kepentingan terselubung dibalik mekanisme politik yang simbolik dan seremonial.

Soetatmo Soeriokoesome salah seorang tokoh Budi Utomo menyatakan bahwa “*democratie zonder wijsheid is een ramp voor ons allen*” (Demokrasi tanpa kebijaksanaan adalah bencana bagi kita semua).²⁰² Kebijakan tersebut sangat membutuhkan perluasan partisipasi politik kepada kelompok politik yang lain agar pesta demokrasi berjalan secara demokratis. Syamsudin Haris menekankan bahwa pertarungan jabatan presiden sebenarnya kurang strategis, karena yang lebih penting adalah membangun mekanisme dan sistem politik yang sehat. Sebab dengan pemilu yang sehat, siapa pun yang menjadi presiden tidak masalah.²⁰³ Sayangnya, arogansi kelompok yang memiliki hegemoni cukup kuat sulit untuk diredam karena mementingkan ambisi kekuasaan ketimbang perluasan partisipasi politik secara massif.

²⁰² Haryono, *Arsitektur Demokrasi Indonesia*, (Malang : Setara Press, 2013), hlm 11.

²⁰³ Syamsudin Haris et.,al, *Transisi Demokrasi : Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*,(Jakarta : Komite Independen Pemantau Pemilu, 1999), hlm 28.

Perluasan partisipasi politik lebih sering dipandang sebagai satu cara untuk mencapai tujuan-tujuan lain yang dinilai tinggi dalam proses pembangunan.²⁰⁴ Jarang mereka berusaha memperluas partisipasi, kecuali dalam dua hal. *Pertama*, apabila elit itu merasa tidak mempunyai landasan kekuasaan atau khalayak pemilih yang memadai sehingga dengan mudah dapat digulingkan oleh pihak militer atau dijatuhkan dengan cara-cara lain, maka mereka mungkin akan berusaha untuk memobilisasikan golongan baru kedalam politik dan menghimpun golongan itu sebagai landasan kekuasaan dengan tujuan memperkuat kedudukan mereka sendiri. *Kedua*, elit yang sedang berkuasa mungkin akan merasa terpaksa, dengan adanya persaingan dari pihak elit politik oposisi yang sedang berusaha memobilisasi golongan-golongan baru ke dalam politik di pihaknya, untuk mengambil tindakan yang serupa dan setimpal dan menghimbau golongan-golongan yang sama atau yang lebih besar kemungkinannya bahwa mereka akan mampu melaksanakan strategi itu dengan berhasil.²⁰⁵

Peneliti mengamini bahwa disparitas legitimasi parlemen dan pemerintah terletak pada basis dukungan rakyat, karena sebetulnya masing-masing berdiri sendiri dan tidak saling ketergantungan satu sama lain. Olehnya, putusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan bahwa pemilu dilaksanakan serentak merupakan terobosan hukum untuk mereduksi sekat politik menjelang pemilihan presiden. Faktanya, *presidential threshold* yang menjadi syarat mutlak justru telah menciptakan koalisi pragmatis yang

²⁰⁴ Rudini, *op.cit.*, hlm 226.

²⁰⁵ Samuel Huntington dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik Di Negara Berkembang*, (Jakarta : Rineta Cipta, 1994), hlm 227.

hanya memburu kekuasaan tanpa melihat bahwa partisipasi dalam pemilihan presiden merupakan hajatan untuk memperlihatkan festival gagasan.

Praktik yang lazim di negara-negara penganut sistem presidensial adalah pemberlakuan ambang batas minimum bagi keterpilihan presiden. Dengan kata lain, konteks pemberlakuan "*presidential threshold*". Kalaupun istilah ini hendak digunakan bukanlah untuk membatasi pencalonan presiden, melainkan dalam rangka menentukan presentase suara minimum untuk keterpilihan seorang presiden. Dalam konteks Indonesia, prasyarat keterpilihan presiden sudah sangat jelas dan terang benderang dalam konstitusi. Pasal 6A ayat (3) UUD 1945 hasil amandemen mengamanatkan, "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 di setiap provinsi yang tersebar dilebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi presiden dan wakil presiden." Salah kaprah ini semestinya tak perlu terjadi jika para politisi dan petinggi parpol membuka diri terhadap kritik serta tidak terperangkap ke dalam egoism sempit masing-masing parpol. Akibatnya, yang muncul adalah "debat kusir" tentang presentase ambang batas tanpa argumen yang jernih karena sikap parpol hanya bertolak dari posisi subyektif dan kepentingan jangka pendek kekuasaan. Partai Golkar dan PDIP misalnya, cenderung mengusulkan ambang batas pencalonan presiden yang relatif tinggi karena terlalu percaya diri dengan elektabilitas masing-masing seperti dikonfirmasi oleh sejumlah survei publik. Seakan-akan hasil survei hari ini otomatis akan mencerminkan hasil pemilu legislatif beberapa

tahun berikutnya. Sebaliknya, parpol kecil dan menengah, mengusulkan ambang batas dengan presentase minimum, dengan harapan ketua umum masing-masing bisa diusung sebagai capres.²⁰⁶

Inilah yang menjadi titik singgung peneliti untuk menegaskan kekuatan partai besar untuk tetap mempertahankan *presidential threshold* sulit untuk dilakukan renegotiasi. Tingginya ego dan tidak mau tersaingi merupakan fenomena perpolitikan yang tidak sehat, bak kucing dalam karung. Tidak dapat dipungkiri mengapa kemudian sampai saat ini *presidential threshold* masih menjadi momok menakutkan bagi partai-partai kecil dan partai-partai baru. Walaupun pada pemilu 2014 tidak ada parpol yang memperoleh suara sebesar >20%, tetapi indikasi pengaturan *threshold* dalam pemilihan presiden masih menjadi dominan dimainkan oleh partai besar. Sebab, konsekuensi logis yang akan terjadi jika semua partai politik diberikan kesempatan untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden adalah partai besar dapat dimungkinkan menjadi partai kecil, begitupun sebaliknya. Hal ini akan terjadi jika calon presiden dan wakil presiden yang akan diajukan oleh partai besar mampu ditandingi oleh calon dari partai kecil atau partai baru. Itulah sebabnya, partai besar ketakutan apabila kran partisipasi pemilihan presiden dibuka seluas-luasnya untuk semua partai politik (partai politik lama dan partai politik baru).

Hampir tidak satu pun petinggi parpol yang berbicara soal kebutuhan kepemimpinan nasional dalam konteks berbagai tantangan besar, krusial dan strategis

²⁰⁶ *Ibid.*, hlm 252.

yang bakal dihadapi bangsa kita ke depan. Juga tidak satu parpol yang secara kesatria membuka diri terhadap sumber-sumber kepemimpinan lain di luar parpol. Posisi sebagai pemimpin dan atau ketua umum parpol seolah-olah menjadi satu-satunya tiket yang sah untuk menjadi calon presiden. Pemilihan presiden akhirnya terdistorsi sekadar sebagai konteks popularitas semu para pemimpin/ketua umum parpol belaka.²⁰⁷

Realitas ini sangat memprihatinkan karena isu-isu strategis bangsa kita terkait pengurusan sumber daya alam yang tidak terkendali, krisis energi, krisis pangan, dan aneka krisis kemanusiaan lainnya yang tengah mengancam bangsa kita tidak tersentuh dalam perdebatan publik di balik euphoria parpol mengusung capres. Isu-isu strategis itu bahkan cenderung diperlakukan sekadar alas kaki kekuasaan, karena hanya dipidatokan sebagai “visi dan misi” yang tidak pernah sungguh-sungguh diperjuangkan ketika para kandidat terpilih. Karena itu perdebatan cenderung sia-sia tentang presentase ambang batas pencalonan presiden sebenarnya tidak perlu. Semestinya segenap energi parpol dicurahkan untuk merumuskan agenda perubahan signifikan yang diperlukan negeri ini agar bisa bertahan di tengah arus persaingan global yang cenderung saling membinasakan saat ini. Terlalu mahal ongkos sosial dan politik yang harus dibayar bangsa ini jika petinggi parpol tidak kunjung insaf atas kekeliruan mereka memperdebatkan persyaratan ambang batas pencalonan presiden yang tidak relevan dalam skema presidensial.²⁰⁸

²⁰⁷ *Ibid.*, hlm 253.

²⁰⁸ *Ibid.*, hlm 253.

Jadi, masalah parpol bukanlah sekadar memperdebatkan ambang batas pencalonan ataupun mencari calon presiden yang memiliki tingkat elektabilitas tinggi dan basis dukungan parpol yang luas. Seperti dikemukakan sebelumnya, siapa pun yang terpilih sebagai presiden harus memenuhi persyaratan kemenangan lebih dari 50% dengan tingkat penyebaran dukungan sesuai amanat Pasal 6A ayat (3) UUD 1945. Persyaratan ambang batas pencalonan presiden yang didasarkan pada perolehan suara atau kursi parpol di DPR pada dasarnya merupakan praktik anomali dalam skema presidensial. Apalagi konstitusi kita sudah menjamin, DPR di satu pihak dan presiden dilain pihak, tidak bisa saling menjatuhkan diantara mereka.²⁰⁹

Wacana yang berkembang bahwa penentuan *presidential threshold* untuk pemilu 2019 akan merujuk pada hasil perolehan pemilu legislatif 2014 pun memicu krisis legitimasi. Sebab, hasil perolehan suara legislatif 2014 merupakan akumulasi dari serangkaian pemilu 2014 yang meliputi preferensi politik masyarakat dan kemampuan partai politik peserta pemilu dalam menghimpun suara diakar rumput. Perolehan tersebut tidak menjadi garansi untuk memperoleh suara pada pemilu 2019. Hal ini dapat dipengaruhi oleh penilaian masyarakat terhadap kinerja partai politik sepanjang 2014-2019. Bisa saja partai politik pemenang pemilu 2014 akan mengalami penurunan kepercayaannya yang dapat dibuktikan dengan perolehan suara pemilu 2019. Oleh sebab itu, menggunakan hasil pemilu 2014 sebagai *presidential threshold* untuk

²⁰⁹ *Ibid.*, hlm 254.

pemilihan presiden dan wakil presiden 2019 cenderung sangat dipaksakan dan dapat memicu kegaduhan ketatanegaraan Indonesia.

3. Redefinisi *Threshold* Dalam Pemilihan Presiden

Usulan pemerintah terkait syarat pengajuan calon presiden yang tertuang dalam beberapa Pasal revisi Undang-Undang (RUU) Penyelenggaraan pemilu dinilai aneh dan janggal. Pasal-pasal itu adalah Pasal 190 yang menyebutkan, pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional pada pemilu sebelumnya. Kemudian Pasal 192 dibuat juga aturan baru bahwa bagi parpol yang belum mengikuti pemilu legislatif periode sebelumnya, wajib bergabung dengan partai lama jika ingin mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden. Irman Putra Sidin menjelaskan bahwa jika nanti disahkan UU Penyelenggaraan Pemilu diyakini akan menuai gugatan, terutama jika persyaratan parpol baru mengusung capres dan cawapres di pemilu serentak 2019 tetap diberlakukan. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14 /PUU-XI/2013 sudah sangat jelas. Secara konstitusional sudah digariskan bahwa yang bisa memunculkan pasangan calon presiden adalah partai politik peserta pemilu presiden berlangsung.²¹⁰

Titi Anggraini mengatakan, bahwa otomatis semua parpol boleh mengusung capres dan cawapres karena bahasa Undang-Undangnya begitu, berbeda kalau

²¹⁰ *Koran Sindo*, Edisi Senin 17 Oktober 2016, hlm 4.

pemilunya tidak serentak. Jika Pasal di RUU pemilu itu dipaksakan dan tetap disahkan, ada kekhawatiran konflik akan muncul karena ada pihak yang merasa dirugikan. Tidak hanya itu, RUU tersebut nantinya juga berpotensi digugat ke Mahkamah Konstitusi sehingga secara otomatis akan mengganggu pelaksanaan penyelenggaraan pemilu.²¹¹

Pada saat perumusan Undang-Undang Pemilihan Presiden pada tahun 2003 silam, beberapa kekurangan dari RUU Pilpres hasil panja adalah masih adanya penetapan *threshold* perolehan suara/kursi dalam pemilu DPR sebagai syarat bagi pencalonan presiden oleh parpol maupun oleh koalisi parpol. Syarat ini tidak konstitusional karena di dalam konstitusi hanya digariskan bahwa presiden dicalonkan oleh parpol atau gabungan parpol. Penetapan syarat *threshold* memasung calon-calon presiden yang tidak dicalonkan oleh parpol besar atau memaksa semua individu yang punya aspirasi menjadi presiden untuk bergabung hanya dengan parpol besar.

Alasan bahwa mekanisme *threshold* diperlukan untuk menjamin adanya presiden didukung kuat di parlemen tidak dapat diterima karena ini bukanlah syarat utama sebuah sistem yang demokratis. Justru mekanisme *check and balances* yang sehat yang dapat menjamin suatu sistem politik yang efektif. Juga alasan bahwa banyaknya calon akan membingungkan rakyat tidak terbukti karena pada Pemilu 1999 dari 48 parpol yang berpartisipasi, akhirnya hanya 21 parpol yang memperoleh kursi di DPR. Asumsi bahwa rakyat gampang dibuat bingung adalah asumsi yang elitis dan merendahkan kemampuan rakyat untuk menentukan pilihannya secara cerdas. Kompromi ala

²¹¹ *Koran Sindo*, Edisi Senin 18 Oktober 2016, hlm 4.

“dagang sapi” yang dicapai oleh fraksi-fraksi DPR melalui proses lobi yang tertutup mengenal persyaratan calon presiden sekali lagi menunjukkan bahwa semua alasan yang dikemukakan untuk menjual usulan masing-masing fraksi adalah alasan semu yang dapat dikorbankan begitu saja ketika tawar-menawar telah mencapai hasil. Syarat *threshold* ternyata hanyalah alat yang dipakai oleh fraksi-fraksi tertentu untuk memenangkan usulan fraksinya mengenai persyaratan calon presiden. Begitu kesepakatan tercapai, syarat *threshold* langsung diturunkan hanya menjadi 3% untuk pemilihan presiden tahun 2004. Seharusnya semangat partisan tidak lagi menjadi dasar utama perumusan Undang-Undang di DPR karena ketika terpilih dalam pemilu maka seluruh anggota DPR terpilih adalah anggota DPR-RI bukan Dewan Perwakilan Parpol.²¹²

Fakta ini sekaligus membungkam kebenaran bahwa *threshold* akan mengefektifkan sistem presidensial. Hadirnya *threshold* dalam pemilihan presiden hanya menjadi mesin politik untuk menutup kesempatan kepada kelompok tertentu agar tidak terlibat dalam hajatan pilpres. Sebab, tokoh yang akan memiliki elektabilitas tinggi susah untuk bersaing dengan calon yang telah diusung oleh partai tertentu, pada akhirnya kontestasi tidak lagi partisipatif, justru melahirkan oligarki kekuasaan. Kecelakaan ketatanegaraan ini tidak menjadi evaluasi krusial bagi elit partai, justru hanya menjadi sampah elektoral.

²¹² Koirudin, *op.cit.*, hlm 38-39

Pengajuan calon presiden dan wakil presiden perlu dilakukan koalisi atau sendiri-sendiri berdasarkan *political will* partai politik karena sistem pemilu presidensial antara DPR dan presiden adalah lembaga yang berdiri secara terpisah, bukan hasil pemilu legislatif menentukan pencalonan presiden dan bisa dikatakan aneh apabila penentuan ambang batas merujuk pada pemilu sebelumnya. Toh, jikalau pun mekanismenya harus menaikan *electoral threshold* justru menutup ruang bagi partai politik yang tidak memiliki kepengurusan di daerah tertentu. Sebaiknya cara yang paling ideal adalah setiap partai politik yang telah memiliki kursi 50% di parlemen pusat dan daerah otomatis boleh mencalonkan atau partai baru yang bisa mengumpulkan dukungan untuk pencalonan presiden setara dengan kursi di satu daerah. Syarat yang sejak dulu menggunakan ambang batas adalah cara mempersulit partai PBB dan PKPI dan kemudian itu dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi karena hanya partai baru yang diverifikasi tetapi partai lama tidak diverifikasi. Hal itu cenderung diskriminatif, jadi silahkan saja membuat partai.²¹³

Putusan Mahkamah Konstitusi sendiri tidak menyebutkan secara eksplisit harus ada *presidential threshold*. Munculnya wacana ambang batas dalam pemilu 2019 sangat kontradiktif dengan semangat putusan Mahkamah Konstitusi yang membuka ruang kepada partai politik peserta pemilu berhak mengajukan calon presiden dan wakil presiden karena *pertama*, ketika ingin mengefektifkan sistem presidensial berarti

²¹³ Hasil Wawancara dengan Khoirunnisa Agustiyati, Peneliti Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (PERLUDEM), Jakarta, 10 Oktober 2016.

harus membuka peran partisipasi dan persaingan yang setara antara partai politik lama dan partai politik baru. *Kedua*, ketika menggunakan ambang batas pada pemilu sebelumnya apakah *legitimate* menggunakan basis suara pemilu 2014 ? Sementara pemilu yang akan dihadapi adalah pemilu 2019 dimana pemilihan legislatif dan eksekutif (presiden dan wakil presiden) dilaksanakan secara serentak. Tentu ini dua hal yang berbeda, hasil pemilunya pun berbeda, kemudian jabatan publik yang diisi pun berbeda, partai politik dengan komposisi kursi yang berbeda, dan ini untuk pemilu 2019. *Ketiga*, ada kekhawatiran dari partai-partai lama maupun umumnya melihat bahwa ini akan khawatir dengan jumlah calon yang banyak ketika tidak ada mekanisme penentuan ambang batas. Sejatinya tidak perlu. Kalaupun muncul calon yang banyak, caranya bukan membatasi pada ambang batas menggunakan hasil pemilu sebelumnya tetapi pola koalisinya saja yang dibatasi. Kalau misalnya partai politik seporadis mengusulkan calon presiden dan wakil presiden sendiri-sendiri, tidak mungkin ketigabelas partai akan melakukan hal itu karena pertimbangannya adalah bagaimana nanti partai politik yang bersangkutan akan membuat kebijakan di parlemen kalau tidak membangun koalisi sejak awal.²¹⁴

Peneliti menilai bahwa pemilu serentak pasti akan melahirkan pemilihan presiden 2 putaran, sebab sangat sulit meraih suara dominan >50% karena kontestasi diikuti oleh segelintir calon yang bervariasi. Dengan banyaknya calon presiden dan wakil presiden,

²¹⁴ Hasil Wawancara dengan Heroik M Pratama, Peneliti Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (PERLUDEM), Jakarta, 10 Oktober 2016.

maka akan menyisakan 2 calon pasangan calon yang akan *head to head* pada putaran kedua. Pada putaran kedua konsolidasi demokrasi akan menjadi hajatan elektoral semakin seru. Sebab, semua partai yang kalah akan melakukan koalisi dengan partai yang lolos pada putaran kedua. Pada titik inilah, meraih dukungan 50% + 1 akan terpenuhi, karena hanya diikuti oleh 2 pasangan calon.

Sudah jadi hukum koalisi pada putaran kedua *blocking politic* yang berbeda memang telah terjadi. Apalagi partai politik yang kalah dalam putaran pertama pasti akan membuka *blocking politic* baru pada putaran kedua. Ini semacam ada tendensi yang berbeda antara partai lama dan partai baru karena partai lama yang sudah lama dan telah memiliki kursi, tiba-tiba muncul partai baru yang disetarakan dengan mekanisme seleksi pencalonan. Harusnya pendekatannya bukan pada pencalonan, bagaimana verifikasi kepesertaannya. Idealnya, hal ini dipermudah tetapi partai lama yang sudah punya kursi maka berhak untuk ikut dalam pencalonan. Untuk partai baru yang belum memiliki kursi di DPR, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota, tetap dilakukan verifikasi faktual karena esensi dasar dari pemilu itu melihat dukungan masyarakat terhadap partai politik maka dari itu logika verifikasi pencalonan dilakukan dengan logika dukungan. Partai politik baru harus membuktikan minimum mempunyai kursi terendah di daerah. Ketika dia mampu membuktikan hal tersebut maka dia berhak mencalonkan presiden dan wakil presiden.²¹⁵

²¹⁵ *Ibid.*, Hasil Wawancara dengan Heroik M Pratama.

Ambang batas pencalonan itu adalah *open legal policy*, tapi itu harus disesuaikan dengan logika pemilu serentak 2019. Jadi kalau masih menggunakan PT itu cenderung tidak adil bagi partai politik baru. Kalau dibenturkan dengan Pasal 6A itu sudah *match* karena partai politik peserta pemilu dapat mencalonkan presiden dan wakil presiden. Apabila PT menggunakan hasil pemilu 2014, maka menjadi tidak masuk akal. Apa yang menjadi dasar menggunakan hasil pemilu 2014 untuk pemilu presiden 2019 ?. Ada konfigurasi yang berbeda yaitu regulasinya berbeda, pemilihnya berbeda, hasil pemilu 2014 sudah didapatkan dari proses rangkaian yang panjang yakni proses verifikasi peserta pemilu, kampanye, pemuktahiran data pemilih dll. Sedangkan bagaimana mungkin itu dijadikan landasan untuk mengajukan calon 2019 sementara parpol belum melakukan apa-apa.²¹⁶

Pembentukan norma yang berkualitas dan responsif, baik pada tataran UUD 1945, Undang - Undang dan Peraturan KPU. Norma berkualitas yaitu norma yang secara substantif mampu mengendalikan berbagai aktivitas kepemiluan menuju pemilu yang berkualitas, jujur, adil dan bertanggungjawab. Sementara norma responsif yaitu substansi norma yang merupakan cerminan dari kehendak rakyat pada umumnya, tidak sekedar memenuhi visi politik peserta pemilu, dalam hal ini partai politik. Pada titik ini, menjadi penting simpulan Moh. Mahfud MD²¹⁷ bahwa “jika kita ingin membangun hukum yang responsif maka syarat pertama dan utama yang harus dipenuhi lebih dulu

²¹⁶ Hasil Wawancara dengan Fadli Ramadhanil, Peneliti Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (PERLUDEM), Jakarta, 10 Oktober 2016.

²¹⁷ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm 380.

adalah demokratisasi dalam kehidupan politik”. Salah satu indikator demokratisasi kehidupan politik yaitu ketersediaan para legislator untuk membuka ruang partisipasi yang lebar saat pembentukan undang-undang, khususnya undang – undang yang berkenaan dengan pemilihan presiden dan wakil presiden (*electoral laws*).

Peneliti memberikan simpulan bahwa penerapan *presidential threshold* harus disesuaikan dengan kebutuhan dan format pemilu yang ideal. Manipulasi regulasi akan memicu distorsi ketatanegaraan yang akan mendorong lahirnya kegaduhan elit politik akibat jatah kekuatan yang tidak berimbang. Sebaiknya, partai politik yang memiliki kekuasaan diparlemen membuka kran partisipasi seluas-luasnya kepada semua partai politik peserta pemilu untuk ikut berpartisipasi dalam kontestasi pemilihan presiden dan wakil presiden 2019. Seyogyanya, *threshold* dapat diukur melalui pengetatan pendaftaran partai politik menjadi peserta pemilu dan memastikan keterpilihan presiden harus memenuhi minimum 20% suara perolehan di setiap provinsi sesuai amanat UUD 1945.

D. Kedudukan Partai Politik Baru

1. Gambaran Pemilihan Presiden 2019

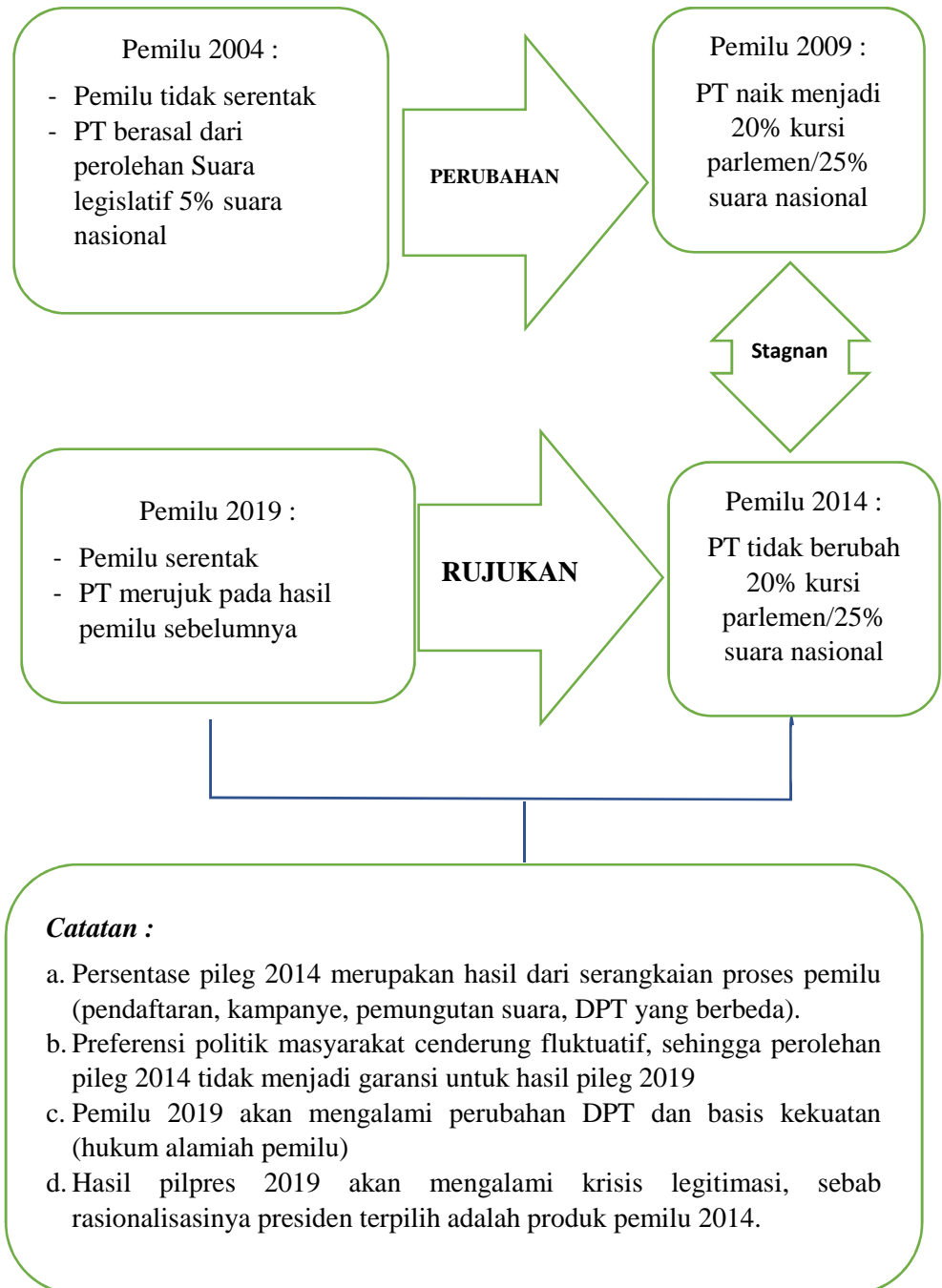
Peta politik Indonesia akan berubah pada saat penyelenggaraan pemilu 2019. Mekanisme pemilu yang selama ini dilaksanakan yaitu memilih secara terpisah antara presiden dan DPR akan menjadi tantangan bagi Indonesia untuk menerapkan sistem pemilu yang sepanjang sejarah Indonesia pertama kali dilakukan selama 70-an tahun Indonesia merdeka. Tetapi penyelenggaraan pemilu serentak pada tahun 2019 akan

terancam mengalami krisis legitimasi karena persoalan ambang batas pemilihan presiden harus merujuk pada tahun 2014. Hal ini merupakan wacana yang sudah tertuang dalam RUU Pilpres yang sementara dibahas.

Pasal ini memang tidak dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, tapi logikanya, jika pemilu diselenggarakan serentak, Pasal yang mengatur dukungan calon presiden ini akan runtuh dengan sendirinya.²¹⁸ Dengan demikian, pemilu serentak 2019 tidak lagi menggunakan ambang batas pemilihan presiden, apalagi logika hukumnya menggunakan hasil pemilu 2014 sebagai dasar *presidential threshold*.

²¹⁸ Annisya Rosdiana et. al., *Pemilu Lima Kotak*, (Bogor: Beastudi Indonesia-Dompet Dhuafa), hlm 19-20.

Gambar 2 : Ritme Presidential Threshold (2004-2019)²¹⁹



²¹⁹ Sumber : Diolah dari berbagai referensi

Pada tataran praksis, pemantauan peneliti bahwa pemisahan pelaksanaan pemilu presiden dan legislatif telah dilaksanakan sepanjang penyelenggaraan pemilihan umum 2004, 2009 dan 2014. Atmosfer pemilihan pun terlihat harmonis dan kondusif dalam kontestasi pemilihan yang di sambut euphoria oleh masyarakat. Namun, dinamika pemerintahan terlihat cukup menegangkan pasca pemilihan umum. Peta politik koalisi yang cenderung fluktuatif mencerminkan geliat masing-masing parpol untuk masuk dalam pemerintahan sangat ditunjukkan secara terbuka. Partai politik yang kalah dalam pilpres memilih jalan bermanuver lain yaitu sikap partai politik tersebut bergabung ke dalam pemerintahan. Konfigurasi yang demikian diharapkan dapat memperkuat sistem presidensial, namun justru sebaliknya. Komposisi partai politik dalam pemerintahan justru tidak menjamin stabilitas sistem presidensial. Sikap seirama dan satu komando partai politik di pemerintahan serta di legislatif justru berubah menjadi 2 keping mata uang yang berbeda. Hal ini menjadi titik lemah konfigurasi sistem presidensial pasca pemilihan umum. Oleh karena itu, peneliti berpendapat bahwa putusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan penyelenggaraan pemilu serentak adalah hal yang tepat. Meskipun ketentuan *presidential threshold* masih diberikan ruang kepada pembentuk Undang-Undang untuk mendesain ambang batas.

Pengaturan ketentuan *presidential threshold* adalah kewenangan penuh pembentuk Undang-Undang, apakah masih mempertahankannya atau tidak. Terkait penguatan sistem presidensial dapat menjadi pertimbangan pembentuk Undang-Undang dalam mempertahankan ketentuan *presidential threshold*. Sebab ini menjadi agenda krusial bangsa Indonesia dalam meneguhkan sistem yang telah dikonsensuskan

pada saat amandemen UUD 1945 yaitu sistem presidensial. Ketentuan *presidential threshold* menjadi pintu masuk suksesnya sistem pemerintahan yang akan dijalankan selama periode era demokrasi ini. Jika memang gagal lagi, tidak ada bedanya sistem pemilu yang dijalankan sebelumnya (2004-2014) dengan sistem yang akan dijalankan pada tahun 2019 sampai seterusnya. Putusan Mahkamah Konstitusi telah memberikan ruang perbaikan demokrasi dan sistem pemerintahan, tergantung pada politik hukum pembentuk Undang-Undang menata sistem pemilihan umum dan desain sistem pemerintahan yang populis dan demokratis.

2. Hak Konstitusional Partai Baru

Margarito Kamis berpendapat bahwa ada tiga gagasan dasar atau tiga nilai dasar yang menjadi fondasi Pasal 6A. *Pertama*, rakyat adalah jantung pengisian jabatan presiden dan wakil presiden. Jelas ini menegaskan paham kedaulatan rakyat sebagai paham utama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, khususnya pengisian jabatan presiden dan wakil presiden. *Kedua*, partai politik memonopoli hak mengusulkan calon presiden dan wakil presiden. Nilai ini merupakan refleksi paham realisme partai politik. *Ketiga*, memupuk atau menguatkan integrasi territorial bangsa. Nilai ini terlembagakan dalam ketentuan yang mengharuskan calon presiden dan wakil presiden memperoleh suara terbanyak lebih dari 20% wilayah Indonesia. Kalau tidak begini rumusnya, maka kandidat cukup memenangi suara pemilih di daratan pulau jawa.²²⁰

²²⁰ Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, (Malang : Setara Press, 2014), hlm 128.

Saldi Isra menjelaskan bahwa *presidential threshold* tidak relevan dengan Pasal 6A ayat 2. Sesuai RUU Pemilu bahwa capres diusulkan parpol yang memperoleh paling sedikit 20% kursi DPR atau 25% suara sah nasional pada pemilu anggota DPR periode sebelumnya, sementara Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menghendaki bahwa parpol yang dapat mengusulkan pasangan calon adalah parpol peserta pemilu saat itu (saat pemilu akan dilaksanakan). Sebagai contoh Prancis melaksanakan pemilu, dengan pencalonan tidak bergantung pada suara parpol.²²¹

Sistem kepartaian yang baik sangat menentukan bekerjanya sistem ketatanegaraan berdasarkan prinsip *checks and balances* dalam arti yang luas. Sebaliknya, efektif bekerjanya fungsi-fungsi kelembagaan negara itu sesuai prinsip *checks and balances* berdasarkan konstitusi juga sangat menentukan kualitas sistem kepartaian dan mekanisme demokrasi yang dikembangkan di suatu negara.²²²

Koirudin mengingatkan bahwa berbagai pengalaman yang dapat diambil dari pemilu 2004, dihubungkan dengan eksistensi partai politik, adalah sebagai berikut:²²³

Pertama, sebagian perilaku pemilih, meskipun masih banyak yang menjadi pendukung fanatik partai politik tertentu, tetapi sebagian mulai bergeser dari pola panutan atau tradisional menjadi rasional. Dalam arti mereka tidak berorientasi pada tokoh yang dianggap sebagai panutan dan patronnya.

²²¹ Saldi Isra, "Sistem Pemilu Legislatif Dan Pemilu Presiden Serentak Tahun 2019", Materi Kuliah Umum Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Sabtu 12 November 2016.

²²² Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, (Jakarta : Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, 2008), hlm 427.

²²³ Awang Darumurti et. al., *Transformasi Demokratis Partai Politik di Indonesia*, (Jakarta : Kemitraan Partnership, 2008), hlm 79.

Kedua, pemilu 2004 juga memberikan indikasi yang kuat bahwa masyarakat menginginkan perubahan dan tahu bagaimana menghukum partai politik yang ingkar janji. Hal ini disebabkan karena peran yang dominan dari masyarakat sipil yang secara gencar melakukan pendidikan dan pencerahan kepada masyarakat. Tugas ini seharusnya menjadi tugas partai politik yang mempunyai peran melakukan pendidikan politik terhadap masyarakat.

Ketiga, isu-isu yang rasional dan sikap yang inklusif dari partai politik mulai mendapat perhatian dari masyarakat, konsep seperti itu menjadi daya Tarik yang besar bagi masyarakat untuk menentukan pilihan partai politiknya. Untuk itulah dimasa yang akan datang tampaknya partai politik yang mengusung program rasional, serta bersikap inklusif akan menjadi partai politik yang disukai oleh masyarakat dan berpotensi untuk menjadi partai politik yang besar. Merosotnya suara PDIP sebanyak 15% pada pemilu 2004 menjadi salah satu contoh akibat dari tidak membuat program yang rasional serta tidak ditepatinya janji pada pemilu 1999.

Oleh sebab itu, pertarungan partai politik menjadi sangat penting apabila visi dan misi yang diusung adalah transformasi demokrasi yang mengarahkan cita-cita negara pada arah yang diinginkan oleh masyarakat. Hal ini menjadi catatan penting bagi partai politik baru guna mempertahankan eksistensi kepartaian secara jangka panjang.

3. Geliat dan Prospek Partai Baru

Transformasi model pemilihan presiden lintas era pemerintahan menumbuhkan partisipasi aktif oleh semua segmen masyarakat, khususnya bagi partai politik. Dalam

wilayah modernisasi politik, tidak ada peran tunggal yang maknanya lebih penting daripada politisasi partai. Hal ini karena partai-partai politik itu sendiri secara historis begitu erat kaitannya dengan modernisasi masyarakat. Partai politik adalah kekuatan kritis bagi modernisasi di semua masyarakat kontemporer dengan pola modernisasi tertentu yang diadopsi oleh masing-masing masyarakat sering ditentukan oleh partai-partainya.²²⁴

Dinamika partai politik yang setiap 5 tahun selalu mengalami perubahan konstelasi dan pergeseran kekuasaan menunjukkan progresifitas demokrasi. Pada tataran praksis, partai politik acapkali mengalami pembelahan kekuatan namun tetap mengusung ideologi yang sama. Misalnya meleburnya kekuatan partai menjadi pembentukan partai baru adalah konfigurasi politik yang demokratis. Dengan mengusung kebebasan berserikat, tiap kelompok dapat mendirikan suatu organisasi politik, namun lazimnya ini hanya menjadi alibi yang semu karena ego sentris masing-masing kekuatan yang ingin mendapatkan kekuasaan.

Keinginan pembentukan partai baru setidaknya, merefleksikan beberapa hal berikut ini.²²⁵ *Pertama*, keinginan pembentukan partai baru adalah cermin belum mapan dan responsifnya mekanisme demokrasi kita. *Kedua*, rekayasa-mekanistik semacam itu berbiaya sosial mahal : institusi demokrasi tak terkonsolidasikan dan termampakan. Lembaga-lembaga dan pranata-pranata politik disubordinasikan di

²²⁴ David E. Apter, *Politik Modernisasi*, (Jakarta : Gramedia, 1987), hlm 191.

²²⁵ Eep Saefulloh Fatah, *Catatan Atas Gagalnya Politik Era Orde Baru*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1998), hlm 91-93.

bawah kepentingan stabilitas politik. Gerak politik rakyat dihampiri dengan pendekatan keamanan. Hasilnya adalah : kesumpekan politik dan ketersumbatan proses demokratisasi. Masyarakat merasa tak menemukan lembaga dan pranata politik yang kapabel dan responsif terhadap aspirasi mereka. Bukan rahasia lagi bahwa parpol telah sejak lama dianggap sebagai “kembang demokrasi” semata. Dalam konteks itu, keinginan untuk membentuk parpol baru adalah gejala yang wajar-wajar saja dan memiliki alasan empirik yang cukup kuat. *Ketiga*, disisi lain keinginan pembentukan partai baru adalah salah satu wujud konkret dari gejala kenaikan keberanian dan kecerdasan politik rakyat. Kecenderungan makin mengkristal karena diberi wadah oleh retorika “keterbukaan politik”.

Partai politik sebagai infrastruktur kekuasaan yang mendominasi peran dalam suksesnya pemerintahan, justru mengalami kesulitan dalam menjangkau arena pertarungan merebut kursi presiden. Permasalahannya adalah ambang batas yang disyaratkan oleh UUD 1945 cukup kompleks. Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Rumusan ini mengisyaratkan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden dapat menjadi peserta pemilihan umum presiden dan wakil presiden jika diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik, namun konstitusi tidak memberikan ketentuan partai politik atau gabungan partai politik yang mana yang dapat mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden di pemilihan umum presiden dan wakil presiden.

Keputusan Mahkamah Konstitusi yang tetap memperkuat ambang batas presidensiil pada Pilpres 2014 menyebabkan tidak adanya partai politik yang secara otomatis dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Hal itu berkaitan dengan tidak adanya partai yang secara otomatis mencapai 20 persen kursi DPR dan 25 persen suara nasional dari hasil Pemilu Legislatif 2014. Padahal pada Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 dengan jelas menyebut bahwa partai atau gabungan partai politik yang mencapai 20 persen kursi DPR dan 25 persen suara nasional yang dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Hasil pemilu legislatif 2014 yang telah diumumkan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) menunjukkan bahwa dari 12 partai peserta pemilu legislatif 2014, 10 partai dinyatakan lolos ambang batas parlemen (parliamentary threshold) 3,5% adalah Nasdem (6,72%), PKB (9,04%), PKS (6,79%), PDIP (18,95%), Golkar (14,75%), Gerindra (14,75%), Demokrat (10,19%), PAN (7,59%), PPP (6,53%), dan Hanura (5,26%). Sisanya dua partai dinyatakan tidak lolos ambang batas parlemen yakni PBB yang hanya memperoleh 1,46% dan PKPI yang mendulang suara 0,91%.²²⁶

Pemilihan umum presiden dan wakil presiden tahun 2019 akan ditentukan oleh kebijakan hukum pembentuk UU dalam mendesain model pilpres nanti. *Pertama*, jika pembentuk UU tetap mempertahankan *presidential threshold*, maka posisi partai baru akan mengalami aliansi dalam perebutan kursi Presiden, sebab *presidential threshold* akan diukur pada perolehan suara pemilu 2014 atau kepengurusan partai sebagaimana

²²⁶ Firman Noor et. al, *op.cit.*, hlm 4.

diatur dalam UU. Alasannya adalah untuk memperoleh legitimasi presiden terpilih dibutuhkan basis perolehan suara baik parpol yang memenuhi jumlah suara 20% atau gabungan partai yang berkoalisi untuk memenuhi ambang batas. Hal itu dapat menggaransi presiden dan wakil presiden dalam pemerintahan dan parlemen perihal formulasi kebijakan-kebijakan yang disusun dalam mekanisme yang formal secara paripurna. *Kedua*, apabila *presidential threshold* dihapus, maka semua partai politik (parpol baru dan parpol lama) sebagai peserta pemilu berhak mengajukan calon presiden dan wakil presiden tanpa terkecuali. Ketentuan ini dapat membuka kran seluas-luasnya kepada partai politik untuk menjangkau arena perebutan presiden. Komposisi kabinet pemerintahan dan koalisi diparlemen akan ditentukan oleh masing-masing parpol pasca pemilihan umum serentak dilaksanakan.

Dalam sistem multipartai, seringkali partai yang tidak memperoleh suara mayoritas dalam pemilu akan melakukan konsolidasi politik dengan partai lain dalam rangka mengajukan capres dan cawapres. Sistem multi-partai memiliki kelebihan sekaligus kekurangan. Kelebihannya barangkali lebih terkait dengan aspek kualitas, di mana banyaknya partai diharapkan lebih dapat mewakili aspirasi rakyat yang begitu bervariasi. Namun nilai plus ini ternyata membawa konsekuensi yang pada gilirannya justru bisa dianggap sebagai kelemahan, yaitu bahwa suara pemilih akan terdistribusi ke banyak partai sehingga sulit diharapkan tampilnya satu partai yang menguasai mayoritas tunggal dengan dukungan minimal setengah dari keseluruhan konstituen,

padahal munculnya mayoritas tunggal diperlukan guna melegitimasi sebuah pemerintahan demokratis.²²⁷

Guna menjembatani kesenjangan ke arah mayoritas tunggal tersebut, teori demokrasi menawarkan bentuk solusi yaitu koalisi. Ketika tidak ada satupun partai yang mengklaim posisi mayoritas tunggal, maka partai-partai didorong untuk melakukan koalisi dengan asumsi bahwa gabungan partaipartai yang mewakili konstituen, secara prinsip tidaklah berbeda dengan kolaborasi di antara konstituen itu sendiri, sehingga ketika koalisi telah mencapai syarat minimal mayoritas tunggal (minimal 50%), maka atas nama Demokrasi mereka berhak ‘memerintah’.²²⁸

Dalam tataran teori, perilaku koalisi sering dikaitkan dengan pertanyaan “Siapa dapat Apa, Kapan, dan Bagaimana?” di mana strategi partai politik akan dipengaruhi oleh banyak variabel seperti variabel situasional (kekuatan partai, posisi partai, undang-undang Pemilu, aturan-aturan tak tertulis, opini publik, faktor ancaman dsb), variabel kesesuaian (ideologi, basis sosial, faktor pemimpin, sumber daya, tradisi partai, faktor sejarah, dsb), variabel motivasional (faktor nilai, jaminan, kendala, *survival*, identitas, dsb), variabel interaksi (aspirasi, perkiraan, kriteria, pengaruh, propaganda, tawar menawar, resiko, dsb) dan penjabarannya tentu akan cukup kompleks dan panjang lebar.²²⁹

²²⁷ Dodik Ariyanto, “Membangun Koalisi yang Efektif Pada Tahun 2014 : Belajar dari Pemilu-Pemilu Sebelumnya”, *Jurnal Sekretariat Negara RI No. 27, 2013*, hlm 162.

²²⁸ *Ibid.*, hlm 163.

²²⁹ *Ibid.*, hlm 165.

Sementara itu model demokrasi konsensus merupakan model yang dibentuk dalam masyarakat sangat plural seperti yang terjadi di Swiss dan Belgia. Model ini menyangkut delapan elemen untuk mencegah munculnya tirani mayoritas, elemen tersebut adalah:²³⁰

- a. Koalisi besar pada eksekutif,
- b. Pemisahan kekuasaan secara formal dan informal,
- c. Bikameralisme berimbang dengan adanya wakil dari kelompok minoritas,
- d. Sistem multipartai yang mencerminkan pluralitas masyarakatnya,
- e. Sistem partai multidimensi karena masyarakat heterogen,
- f. Perwakilan proporsional,
- g. Federalisme bersifat teritorial dan non teritorial untuk melindungi kelompok minoritas, dan
- h. Konstitusi yang tertulis dan hak veto minoritas.

Sejarah membuktikan bahwa pada pemilu 2004, perolehan suara pemilu legislatif Golkar tahun 2004 lebih besar dari partai demokrat. Namun, dalam pemilihan presiden yang maju sebagai Calon Presiden adalah SBY, sementara Jusuf Kalla sebagai Calon Wakil Presiden. Kenyataan menunjukkan bahwa keistimewaan kedua tokoh itu karena saling melengkapi. Maka pemerintahannya pun dinilai cukup berhasil. Oleh karena itu, kemenangan pemilihan umum belum memberikan jaminan terpilihnya presiden dari

²³⁰ Deddy S. Bratakusumah, "Aktualisasi *Checks and Balances* Antar Lembaga Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif", *Jurnal Kementerian Sekretariat Negara RI No. 29, 2013*, hlm 73-74.

partai politik yang memperoleh kemenangan dalam pemilihan umum anggota legislatif.²³¹

Pengkhianatan terhadap teori demokrasi pun terjadi pada pemilu 2014, pilpres yang diikuti oleh Pasangan Jokowi-Jusuf Kalla (diusung oleh PDIP, PKB, Partai NasDem, Partai Hanura, PKPI) dan Pasangan Prabowo-Hatta (diusung oleh Partai Gerindra, PAN, Golkar, PPP, PBB, PKS). Pasangan Prabowo-Hatta yang memiliki dukungan sebesar 63,54% kursi parlemen atau perolehan suara legislatif 59,52% jauh melampaui komposisi koalisi pasangan Jokowi-JK yang secara akumulatif sebesar 36,46% kursi parlemen di DPR atau perolehan suara legislatif 40,38%. Tetapi pada kenyataannya, hasil perolehan pilpres berbanding terbalik karena Jokowi-JK meraup suara dengan presentase 53,15% dan Prabowo-Hatta sebesar 46,85%. Kemenangan Jokowi-JK sekaligus mematahkan teori yang mengatakan bahwa suara pemilu legislatif berpengaruh besar pada perhelatan pilpres.

Oleh karena itu, peneliti menyimpulkan bahwa kekuatan partai politik tidak menjamin kemenangan dalam perhelatan pilpres. Sebab, pada saat pemilu legislatif komposisi calon yang ditawarkan ke masyarakat begitu banyak sehingga masyarakat cenderung memilih pada kader-kader yang memiliki akseptabilitas dimasyarakat. Sementara perhelatan pilpres menyodorkan beberapa calon yang memungkinkan masyarakat untuk melihat kualitas dan kredibilitas figur yang dicalonkan. Menariknya, kemenangan SBY-JK pada tahun 2004 dan Jokowi-JK pada tahun 2014 menandakan

²³¹ *Ibid.*,

bahwa posisi Jusuf Kalla patut diperhitungkan karena dalam perhelatan 2 kali pilpres tersebut menunjukkan angka kemenangan yang relatif baik dalam dinamika demokrasi Indonesia. Hal ini yang menandakan bahwa koalisi Jawa-Sulawesi yang didukung oleh kapabilitas figur dapat mendulang suara yang signifikan. Sekaligus pilpres 2014 menggores mitos masyarakat bahwa presiden harus dari militer dan pendiri partai.

Partai politik mengandung dua aspek, yaitu :²³² (a) kumpulan orang-orang yang bersatu untuk menyepakati ikhtiar bersama bagi kepentingan nasional (kesejahteraan umum) berdasarkan “prinsip khusus” yang bersama-sama disetujui; (b) suatu kumpulan yang anggota-anggotanya mufakat bekerja sama di dalam persaingan perjuangan untuk kekuasaan politik. Berdasarkan pengamatan peneliti bahwa problematika yang timbul pasca pilpres tersebut adalah tarik menarik dukungan antara koalisi. Contoh, sikap partai Golkar, PPP dan PAN yang akhirnya bergabung dalam lingkaran pemerintah. Manuver politik yang dilakukan oleh ketiga partai tersebut adalah mengais sedikit kekuasaan dalam porsi jabatan struktural kabinet. Hal ini dilakukan untuk menggaransi presiden dalam rangka mendukung segala kebijakannya pada saat pembahasan dan persetujuan kebijakan pemerintah di parlemen. Sayangnya, koalisi yang gemuk itu memaksa presiden untuk memberikan jatah kekuasaannya di kabinet untuk merekat hubungan koalisi dalam pemerintahan. Padahal dengan komposisi kabinet yang gemuk tidak dapat menjamin romantisnya suatu kabinet pemerintahan. Inilah yang menjadi duri dari *presidential threshold*, yaitu suatu proses

²³² Arief Budiman et.al., *Memilih Partai Mendambakan Presiden*, (Bandung : Rosda, 1999), hlm 64.

yang melegitimasi pencalonan tetapi mengkhinai koalisi yang sudah terbangun sebelum pemilihan presiden. *Presidential threshold* hanya menjadi pintu masuk partai politik perihal menggabungkan kekuatan dalam merebut kekuasaan pemerintahan, jika calon yang mereka usung tidak terpilih, maka koalisi partai politik akan terpecah seiring ambisi berbagai partai politik yang ingin masuk dalam pemerintahan.

Sistem partai yang telah terlembaga relatif tidak banyak mengalami perubahan kuantitas. Pergantian lebih banyak terjadi pada aspek peralihan pemerintahan oleh partai atau koalisi partai kepada pemerintahan oleh partai atau koalisi partai lain. Jangka waktu peralihan dari satu partai ke partai atau dari satu koalisi ke koalisi lain sangat bervariasi. Namun perubahan partai penguasa pada umumnya tidak mengganggu jalannya pemerintahan secara umum. Peralihan berlangsung sedemikian rupa sehingga usaha untuk menjaga kelangsungan pemerintahan dijaga dengan ketat untuk menghindari terjadinya ketidakstabilan politik. Dengan kata lain, antara pemerintah dan oposisi telah mencapai apa yang disebut Robert A Dahl sebagai hubungan “keamanan timbal balik” (*mutual security relationship*). Pada keadaan ini baik oposisi maupun pemerintah telah menaruh hormat satu sama lain. Jadi tidak ada lagi kecurigaan di antara keduanya.²³³ Salah satu akibat krisis kepercayaan masyarakat kepada kekuatan-kekuatan politik, dan merupakan akibat yang terpenting jika dipandang dari segi pelembagaan politik, ialah meningkatnya proses politik di luar lembaga-lembaga politik yang berarti memperlemah proses pelembagaan politik. Oleh

²³³ Bambang Cipto, *Prospek Dan Tantangan Partai Politik*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1996), hlm 5.

karena proses politik yang tidak melembaga itu melibatkan masyarakat luas secara langsung ke dalam proses politik, maka terangsanglah konflik terbuka di dalam masyarakat.²³⁴

Harus diakui secara jujur bahwa, terlepas dari berbagai kritik yang banyak muncul atas perkembangan politik di Indonesia, reformasi di Indonesia telah mencapai beberapa kemajuan atau menunjukkan keberhasilan-keberhasilan yang sulit dipungkiri, meski juga harus diakui ada problem serius yang menyertainya. Di antara kemajuan-kemajuan itu salah satunya adalah pada saat ini rakyat Indonesia boleh secara bebas mengikuti dan mendirikan parpol politik sesuai dengan kriteria yang disepakati sendiri oleh rakyat. Rakyat Indonesia sekarang ini bebas mendirikan parpol apapun, tanpa digiring untuk hanya ikut parpol tertentu, asalkan memenuhi syarat-syarat berbasis pada dukungan rakyat itu sendiri.²³⁵

4. Penguatan Sistem Presidensial

Scott Mainwaring dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa kombinasi antara presidensialisme dan sistem multi partai yang terpecah belah tampak bertentangan dengan demokrasi yang stabil. Bukti empiris mendukung argumen ini, di dunia terdapat relatif sedikit demokrasi presidensial yang telah bertahan selama 25 tahun atau lebih: Chili, Colombia, Costa Rica, Amerik Serikat, Uruguay dan Venezuela. Dua dari keenam negara ini (Colombia dan Amerika) tetapi memiliki

²³⁴ Arbi Sanit, *op.cit.*, hlm 187.

²³⁵ Mahfud MD, "Lingkungan Politik Dan Reformasi Di Indonesia Pasca 2014", *Jurnal Kementerian Sekretariat Negara RI No. 28, 2013*, hlm 80.

sistem dua partai. Costa Rica pada umumnya pernah memiliki sistem satu partai yang dominan atau sistem dua partai tetap pernah pula memiliki tiga partai. Di Venezuela, dua partai utama telah mendominasi pemilihan umum sejak tahun 1973, dan sistem ini berjalan menurut sistem dua partai, Uruguay memiliki sistem satu partai dominan atau sistem dua partai hampir selama sejarah demokrasinya, meskipun sistem ini pernah berubah ke sistem tiga partai (atau dua setengah partai) sejak awal 1970-an.²³⁶

Kombinasi antara sistem partai berfraksi dan presidensialisme tidak mendorong stabilitas demokrasi karena kombinasi ini mudah menimbulkan berbagai kesulitan dalam hubungan antara presiden dan kongres. Agar efektif, maka pemerintah harus mampu meneruskan langkah-langkah kebijaksanaan yang sulit dilakukan ketika eksekutif menghadapi oposisi mayoritas di badan legislatif. Sistem parlementer telah melembagakan cara-cara untuk memecahkan masalah ini: dalam banyak hal, perdana menteri dapat mengadakan pemilihan parlemen, dan dalam semua hal atau kasus, parlemen dapat menjatuhkan pemerintah. Pemerintah minoritas memang ada dalam sistem parlementer, tetapi di sebagian besar negara, pemerintah minoritas itu merupakan kekecualian dan tidak bertahan lama. Sistem presidensial tidak memiliki mekanisme seperti itu untuk menghadapi situasi ini, dan konflik antara eksekutif dan legislatif sering kali timbul bila partai-partai yang berbeda menguasai kedua cabang itu. Kemandegan atau konflik yang berkepanjangan dapat menimbulkan akibat yang buruk terhadap stabilitas demokrasi.²³⁷

²³⁶ Arend Lijphart, *Sistem...*, *op.cit.*, hlm 119-120.

²³⁷ *Ibid.*, hlm 120.

Pemilu legislatif dan presiden serentak yang akan dilaksanakan pada 2019 hendaknya mengarah pada peningkatan efektivitas sistem presidensial. pemilu serentak membuat syarat pencalonan presiden dan wakil presiden jadi masalah penting. Apakah semua partai peserta pemilu dapat mengajukan pasangan calon atau hanya partai yang memenuhi ambang batas parlemen berdasarkan hasil pemilu 2014 yang dapat mengajukan calon. Mengenai syarat partai peserta pemilu, ditawarkan dua alternatif, yaitu disesuaikan dengan Pasal 8 UU Nomor 8 Tahun 2012 (punya kepengurusan 100 persen di provinsi, 75 persen di kabupaten/kota, dan 50 persen kecamatan, serta keterwakilan perempuan 30 persen) atau menaikkan syarat kepengurusan partai.²³⁸

Ketua Fraksi Partai Amanat Nasional di DPR Mulfachri Harahap berpendapat, lebih baik jika persyaratan kepengurusan partai peserta pemilu diperberat untuk membatasi jumlah partai peserta pemilu hingga akhirnya akan memperkuat sistem presidensial. Namun, hal ini hanya berlaku untuk partai-partai baru. Sementara itu, Sekretaris jendral partai persatuan Indonesia (perindo) Ahmad Rofiq menilai, syarat kepengurusan yang berlaku dipemilu 2014 sebenarnya sudah mencerminkan keterwakilan kehadiran partai. Syarat baru itu tidak hanya berlaku bagi partai yang baru akan ikut pemilu. Partai yang kini memiliki kursi di legislatif juga harus mengikuti syarat tersebut.²³⁹

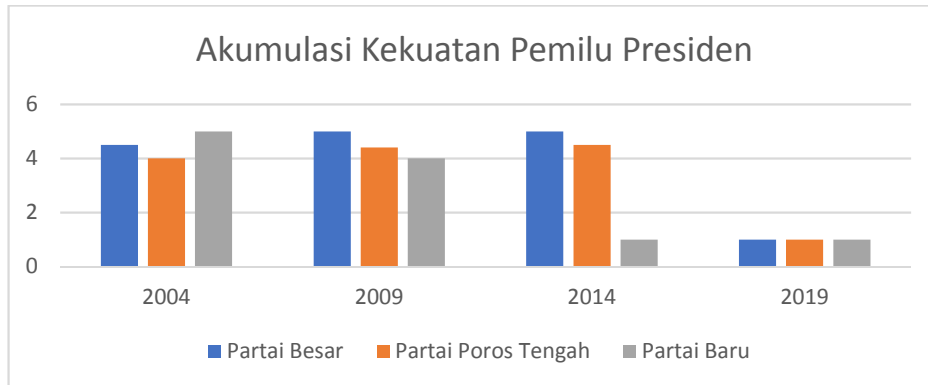
Peneliti memantau bahwa beberapa partai politik baru yang akan bersaing pada perhelatan pemilu 2019 adalah partai Perindo dan partai Solidaritas Indonesia.

²³⁸ *Kompas*, Edisi Jum'at 22 Juli 2016, hlm 2.

²³⁹ *Ibid.*,

Kehadiran partai baru semestinya didasari oleh semangat kepentingan bangsa, hal ini menjadi penting dalam demokrasi Indonesia untuk memberikan stimulus terhadap penguatan pemilu yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Patut dipertimbangkan juga bahwa keikutsertaan partai baru dalam periode demokrasi selalu menunjukkan hal yang signifikan. Terbukti kemenangan Gusdur dalam pilpres tahun 1999. Gusdur yang mendirikan partai kebangkitan bangsa (PKB) pada tahun 1998, manuver politiknya melejit hingga mengantarkan Gusdur sebagai Presiden ke-4 Republik Indonesia. Hal ini membuktikan bahwa kekuatan partai politik baru tidak dapat dipandang sebelah mata. Sejarah berulang pada pemilu 2004, dimana Partai Demokrat yang didirikan oleh Susilo Bambang Yudhoyono langsung mendapatkan kepercayaan masyarakat. Pada tahun 2004, ketika pertama kalinya berkompetisi dalam Pemilu, Partai Demokrat hanya memperoleh 8.15% suara yang membawa partai ini sebagai salah satu partai menengah, jauh di bawah Golkar dan PDIP. Tetapi perolehan suara pemilu tidak menjadi hambatan bagi SBY untuk melenggang ke istana. Kekuatan peibadinya menghipnotis masyarakat Indonesia untuk mengatarkan SBY sebagai Presiden ke-6 Republik Indonesia. Bahkan pada Pemilu 2009, perolehan suara Partai Demokrat melonjak secara fantastis sebesar hampir 200% yaitu 20.85% dari total suara. Berdasarkan analisa peneliti, pemilihan presiden pada tahun 2004 merupakan bukti naiknya rating partai baru sepanjang sejarah pemilihan presiden secara langsung, sebagai berikut :

Grafik 1 : Konfigurasi Partai Politik Dalam Perhelatan Pilpres 2004-2014



Sumber : diolah dari berbagai referensi

Oleh sebab itu, kehadiran partai politik baru mestinya didorong dengan memproduksi figur partai yang mampu mendulang suara yang sangat banyak. Ketokohan dan pengalaman seorang tokoh sentral partai akan menjadi kredit point positif dikalangan pemilih. Sistem politik partai yang dibangun berdasarkan ideologi sebetulnya tidak menjamin meningkatnya volume basis suara mayoritas, sebab tingkat preferensi masyarakat lebih pada tataran individualistik tanpa terpengaruh oleh gembar-gembor manuver politik parpol secara struktur dan sistematis. Contoh, hadirnya partai berideologi islam di Indonesia. Secara faktual, Indonesia adalah negara yang memiliki populasi penduduk muslim terbanyak didunia. Namun hal ini tidak berpengaruh pada preferensi politik masyarakat untuk berada pada poros kekuatan partai politik berideologi islam. Sejak pupusnya kekuatan Abdurahman Wahid yang notabenenya berasal dari lingkaran ulama (santri), komposisi kekuatan telah bergeser ke partai politik yang memiliki tokoh sentral yang sangat kuat dan memiliki elektabilitas sangat tinggi. Contoh, reputasi Joko Widodo dalam pencatutan politik nasional. Dalam waktu 10 tahun, Jokowi berhasil menempati hirariki jabatan struktural

melalui kendraan partai. Mulai dari Walikota Solo (2005-2012), Gubernur DKI Jakarta (2012-2014) dan Presiden Indonesia (2014-2019). Fakta yang menunjukkan bahwa kemenangan PDIP dalam pemilu 2014 adalah peran Jokowi melalui pencitraannya sebagai kepala daerah yang berhasil menggenalir tokoh PDIP sebagai kader yang profesionalis dan populis.

Hal inilah yang menjadi cermin partai politik baru dalam menghadapi pemilihan presiden dan wakil presiden pada tahun 2019. Kontestasi yang membutuhkan reputasi figur patut diperhitungkan oleh partai politik baru guna menjaga stabilitas kekuatan dan mengkonsolidir keikutsertaan dalam pertarungan pilpres dan pileg yang akan dilaksanakan secara serentak. Apalagi jika perhelatan pilpres 2019 meniadakan *presidential threshold*, maka secara otomatis semua partai dapat mengajukan capres dan cawapres. Namun, tantangan kedepan pun semakin sulit apabila mendapat kesempatan dalam memperoleh suara pilpres. Pada saat menjalankan roda pemerintahan, partai baru selalu mengalami kesulitan dalam menggalang kekuatan di parlemen dan pemerintahan. Contohnya, Dinamika koalisi kabinet SBY–JK hasil pemilu presiden dan wakil presiden pada bulan September 2004, dalam putaran pertama partai yang menjadi pendukung utama SBY-JK adalah PD, PKPI, dan PBB. Dalam putaran kedua partai yang ikut mendukung adalah PKS, PPP, PAN, dan PKB. Pada bulan Desember 2004, partai golkar menjadi pendukung utama koalisi setelah JK menjadi Ketua Umumnya. Pada bulan Mei 2007, PBB menyatakan mundur dari koalisi, tetapi tetap mempertahankan kadernya di kabinet, dan terakhir pada Januari 2008, PAN menyatakan menarik dukungan koalisi terhadap pemerintahan SBY-JK.

Adapun menteri-menteri hasil koalisi Partai di Kabinet pemerintahan SBY-JK, adalah partai demokrat empat menteri, partai golkar lima menteri, PKS tiga menteri, PBB satu menteri, PAN tiga menteri, PKB dua menteri, PKPI satu menteri, PPP dua menteri.²⁴⁰

Fenomena ini merupakan dinamika koalisi yang dalam partai politik yang notabeneanya mempunyai manuver politik dan memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Pada akhirnya ketegasan dari presiden yang mampu membendung segala gesekan politik tersebut agar tidak terjadi kegahuhan. Meskipun presiden tersebut berasal dari partai minoritas, kekuatan presiden tetap kuat karena kedudukan presiden sebagai representatif murni dari rakyat.

Corak koalisi parpol di Indonesia dalam praktik perpaduan sistem presidensial dan multipartai saat ini bersifat rapuh. Kerapuhan koalisi ini disebabkan beberapa persoalan.²⁴¹ *Pertama*, komposisi dan jumlah partai dalam koalisi pemerintahan selalu berubah – ubah setiap pergantian pemerintahan. Sistem multipartai merupakan implikasi dari heterogenitas golongan dan kepentingan masyarakat. Komposisi pemerintahan memperoleh kursi legislatif. Komposisi parlemen akan memengaruhi komposisi koalisi dalam pemerintahan. *Kedua*, konsekuensi dari pemerintahan koalisi multipartai adalah koalisi pemerintahan tidak menjadikan kedekatan ideologi partai atau *common platform* sebagai faktor determinan, tetapi lebih didasarkan pada *political interest* kekuasaan saja. Akibatnya, koalisi pemerintahan akan memiliki daya rekat rendah dan rapuh, sehingga koalisi yang terbangun bukan koalisi ideologis yang solid

²⁴⁰ Abdul Latif, *op.cit.*, hlm 29.

²⁴¹ Hanta Yuda AR, *Op.Cit*, hlm 37.

melainkan koalisi yang bersifat taktis pragmatis. *Ketiga*, karakteristik institusionalisasi sistem multipartai di Indonesia adalah rendahnya tingkat pelembagaan, terfragmentasinya kekuatan politik di parlemen, dan munculnya koalisi parpol dengan ikatan yang rapuh dan pragmatis, diistilahkan dengan multipartai pragmatis. Istilah ini untuk sekedar menyebutkan kekhasan atau karakteristik khusus dari multipartai di Indonesia.

Momentum pergeseran sistem pemilu tersebut tidak serta merta mengurangi problem ketatanegaraan di Indonesia. Pasal 6A Ayat (2) dan Pasal 22E Ayat (3) seolah memberikan hegemoni dan supremasi terhadap partai politik mulai dari sekedar mengusulkan hingga mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden, calon anggota DPR, bahkan calon anggota DPRD Propinsi, serta DPRD Kota/Kabupaten, suatu hal yang berbeda dengan peta politik pada Rezim Orde Baru. Kondisi normatif tersebut secara konseptual membuka arus demokratisasi pada masa transisi saat itu, namun disisi lain justru menimbulkan praktek-praktek politik pragmatis yang jauh dari nilai-nilai ideologis partai dan hanya berorientasi untuk mencari kekuasaan belaka.

Salah satu kata kunci menarik perpolitikan Indonesia pasca orde baru adalah koalisi. Koalisi mengindikasikan dua hal. *Pertama*, tidak ada partai atau kekuatan politik yang benar-benar dominan. Tidak seperti Golkar era orde baru yang perolehan suaranya selalu di atas 60 persen. Pemenang pemilu pasca orde baru, tidak ada yang mencapai suara mayoritas mutlak atau lebih dari 50%. Pemilu 1999 dimenangi PDI Perjuangan dengan perolehan suara sebesar 33,74 persen. Pemilu 2004, 2009, 2014

masing-masing secara berurutan dimenangi oleh Partai Golkar (21,58%), Partai Demokrat (20,58%), dan PDI Perjuangan (18,95%).

Kedua, adanya ketentuan ambang batas (*threshold*) atau batasan tertentu, baik sebagai syarat keikutsertaan dalam pemilu terutama pilpres maupun dalam pengambilan keputusan politik di parlemen. Ambang batas pilpres (*presidential threshold*) yang harus dipenuhi parpol atau gabungan parpol pada pemilu 2004 yaitu 5% suara sah nasional. Sementara pada pilpres 2009 dan 2014 ini ambang batasnya sebesar 20% perolehan kursi DPR atau 25% perolehan suara sah secara nasional. Adapun pengambilan keputusan politik lewat voting di parlemen khususnya di DPR membutuhkan dukungan atau persetujuan 50% + 1 dari jumlah anggota yang hadir atau mayoritas fraksi.²⁴²

Sistem presidensial yang berkombinasi dengan multipartai, dengan fragmentasi politik dan polarisasi ideologi yang tinggi, berpotensi kelumpuhan akibat kebuntuan eksekutif-legislatif. Ujungnya: instabilitas politik. Pemilu nasional serentak atau pemilu konkuren (*concurrent election*) diharapkan mampu memunculkan efek konkurensi atau lazim disebut *coattail effect* sehingga terhindar dari fenomena "pemerintahan yang terbelah". Kendatipun sama-sama serentak, pemilu konkuren berbeda dengan pemilu serentak dengan pemilu sela, dan model pemilu sinkronis (*synchronized election*). Model Amerika Latin Jenis pemilu konkuren dipahami karena

²⁴² Daryani El-Tersanaei, Koalisi Basa-Basi Versus Koalisi Sejati, http://www.kompasiana.com/daryani2029/koalisi-basa-basi-versus-koalisi-sejati_54f75234a3331134358b45c8, diakses pada tanggal 28 November 2016.

coattail effect yang ditimbulkannya. Dibayangkan bahwa kandidat presiden atau sebaliknya partai politik akan saling "menarik kerah" pencoblos sehingga pilihan mereka relevan. Efek itu berasumsi tidak mungkin pemilih mencoblos pasangan capres yang diajukan koalisi parpol tertentu, tetapi lantas memilih calon anggota legislatif dari partai di luar koalisi pengusung capres tersebut. Jenis pemilu konkuren lazim diterapkan di beberapa negara Amerika Latin.²⁴³

Pemilu serentak Brasil 2014, misalnya, dilakukan untuk memilih pasangan calon presiden, anggota kongres nasional, gubernur, dan anggota parlemen lokal. Pilpres memberlakukan sistem dua putaran manakala tak ada suara lebih dari 50 persen pada putaran pertama. Terdapat 11 pasang capres yang maju di putaran pertama. Pada putaran kedua, pasangan Dilma Rousseff dan Michel Temer sebagai petahana menang (51,6 persen), mengalahkan Aécio Neves dan Aloysio Nunes (48,4 persen). Pemerintahan Rousseff-Temer kuat secara politik karena mendapatkan pula dukungan parlemen yang signifikan sebagai dampak *coattail effect*. Pada pemilu serentak 2010, Rousseff-Temer menang (56,05 persen). Koalisi Lulista yang terdiri atas 10 partai pengusungnya meraih kursi mayoritas di DPR (60,6 persen) dan Senat (61,7 persen). Pada 2014, koalisi sembilan partai pengusung Rousseff-Temer memperoleh 59,07 persen kursi DPR dan 65,43 persen kursi Senat. Adapun kemudian pada akhirnya Rousseff dimakzulkan, hal itu lebih karena isu korupsi ketimbang masalah kebijakan.

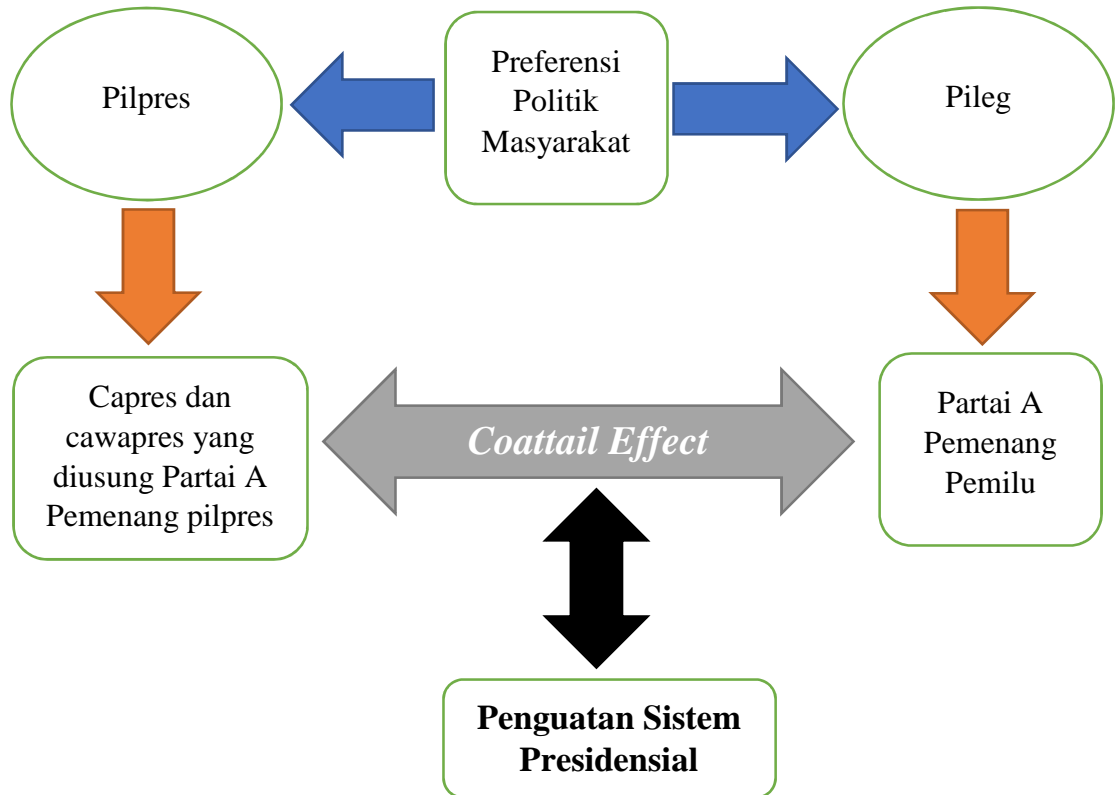
²⁴³ M Alfian Alfian, Mencari Model Pemilu Serentak, Kompas, Edisi Senin 10 Oktober 2016, hlm 6.

Sebagaimana Brasil, pemilu konkuren di Bolivia juga menunjukkan bekerjanya *coattail effect*. Merujuk pemilu serentak 2014, misalnya, Evo Morales memenangi pilpres, sekaligus memperoleh dukungan mayoritas kursi DPR dan Senat. Di Peru, pada pemilu serentak 2016, Presiden terpilih Pedro Pablo Kuczynski juga memperoleh dukungan politik yang signifikan di parlemen. Jenis kedua terpraktikkan di Amerika Serikat. Di beberapa negara bagiannya, pemilu menggabungkan pilpres dan pemilu legislatif tingkat pusat, dan pada waktu yang bersamaan juga dilaksanakan pemilihan gubernur dan legislator negara bagian. Namun, di sana dikenal ada pemilu sela yang diselenggarakan di tengah-tengah masa jabatan presiden. Pemilu sela tentu tak mengikutsertakan pilpres. Di beberapa negara bagian, pemilu sela menggabungkan pemilihan gubernur dan legislator negara bagian, selain pemilihan anggota legislatif pusat. Pemilu sela ini memungkinkan *divided government* terjadi apabila dimenangi partai yang tidak memerintah. Karena berkembang sistem dwipartai, hanya dua kekuatan yang berhadapan: Partai Republik dan Partai Demokrat. Berkaca dari pengalaman masa kepresidenan Barack Obama (Partai Demokrat), misalnya, "pemerintahan yang terbelah" berpuncak pada fenomena negara lumpuh (*shutdown*) karena parlemen menolak memberikan persetujuan atas rencana anggaran, khususnya penambahan utang baru, yang diajukan Obama pada Oktober 2013. Hal itu terjadi karena Kongres dikuasai Partai Republik. Jenis ketiga lebih cenderung mengakomodasi efisiensi penyelenggaraan pemilu tanpa menjamin hadirnya *coattail effect*.

Pemilu sinkronis diterapkan di Filipina. Pemilu serentak 2016, misalnya, dilakukan untuk memilih calon presiden, wakil presiden, anggota senator, anggota DPR jalur perseorangan, gubernur, wakil gubernur, anggota dewan provinsi, wali kota, wakil wali kota, dan konselor. Mereka dituangkan di permukaan pertama selembarnya kertas suara. Permukaan keduanya sekadar memilih partai politik yang ditata berdasarkan nomor urut untuk pemilihan anggota DPR. Mengapa *coattail effect* tak muncul dalam jenis pemilu Filipina? Kalau dicermati, capres dan cawapresnya tidak diajukan secara berpasangan. Karena itu, dapat dipahami manakala capres dan cawapres terpilih bisa bukan dari partai pendukung yang sama, terlepas dari ada juga capres atau cawapres perseorangan. Dalam kasus pemilu serentak 2016, Rodrigo Duterte maju sebagai capres didukung Partai Demokratik Filipina (PDP-Laban). Yang menarik, walaupun di DPR PDP-Laban hanya mendapat kursi 1,0 persen dan punya kursi di Senat, Duterte memenangi pilpres dengan dukungan suara 39,01 persen. Angka ini jauh di atas pemenang kedua, Mer Roxas (Partai Liberal, LP), yakni 23,45 persen. *Coattail effect* akan terjadi manakala yang menang Roxas karena partainya pemenang pemilu legislatif (DPR), dengan kursi 38,7 persen.²⁴⁴

²⁴⁴ *Ibid.*,

Gambar 3 : Rekayasa *Coattail Effect*²⁴⁵



Mekanisme pemilu secara serentak ini, beberapa faedah yang dapat diperoleh dalam memperkuat sistem pemerintahan antara lain : *pertama*, sistem pemerintahan diperkuat melalui *political separation* antara fungsi eksekutif dan legislatif yang notabenehnya saling imbang mengimbangi. Presiden dan DPR secara sendiri-sendiri dipilih dalam waktu yang bersamaan, sehingga mencegah *conflict of interest* ataupun potensi saling ketergantungan yang dapat meruntuhkan independensi salah satu cabang kekuasaan. *Kedua*, penyelenggaraan pemilu serentak ini memiliki ancaman yaitu

²⁴⁵ Sumber : diolah dari berbagai referensi.

potensi terjadinya pembelahan kekuasaan pemerintahan yang merupakan konsekuensi logis dari kepala pemerintahan tidak menguasai dukungan suara mayoritas di parlemen. Tetapi potensi ini memiliki probabilitas yang sangat rendah karena diimbangi dengan penerapan prinsip tidak dapat saling menjatuhkan antara parlemen dan pemerintah. *Ketiga*, walaupun terjadi pembelahan kekuasaan, presiden tidak dapat dijatuhkan secara sewenang-wenang. Presiden hanya dapat di *impeachment* yaitu adanya alasan tindak pidana, bukan alasan politik.

5. Implikasi Pemilihan Presiden 2019

Isu strategis yang akan menjadi tagihan dari penelitian ini adalah implikasi secara langsung pemilihan presiden tanpa ambang batas mengenai stabilitas relasi eksekutif dan legislatif serta model koalisi yang akan terbentuk sebelum dan sesudah pemilihan presiden. Peneliti mengelaborasi beberapa isu strategis sebagai berikut :

a. Stabilitas Relasi Eksekutif Dan Legislatif

Konsekuensi logis dari pemilihan presiden tanpa ambang batas jelas akan berdampak pada format kabinet pemerintahan. Apabila pemerintahan diisi oleh partai minoritas tentu akan mengganggu konsentrasi presiden dan wakil presiden dalam menjalankan roda kebijakan. Kekuatan partai koalisi menjadi dimensi politik yang sangat menentukan stabilitas eksekutif dengan legislatif. Apalagi komposisi partai politik yang relatif banyak sangat sulit untuk mengimbangi dan butuh pendewasaan dalam mengerucutkan kekuatan partai menjadi 2 kutub.

Sartori menyatakan bahwa yang paling terpenting dari sebuah sistem kepartaian adalah sebuah pengaturan mengenai hubungan partai politik yang berkaitan dengan

pembentukan pemerintahan, dan secara lebih spesifik apakah kekuatan mereka memberikan prospek untuk memenangkan atau berbagi (*sharing*) kekuasaan pemerintah.²⁴⁶ Namun, antara parlemen dan presiden atau dalam sistem presidensial lebih dikenal dengan istilah legislatif dan eksekutif tidak berarti tidak memiliki hubungan sama sekali. Sebaliknya, pemisahan kekuasaan antara keduanya sesungguhnya dibuat agar tercipta mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), tanpa mengganggu kedudukan presiden yang telah ditentukan secara pasti masa jabatannya (*fix term*), kecuali karena alasan pelanggaran hukum tertentu yang memenuhi syarat sebagai dasar *impeachment* sebagaimana diatur dalam konstitusi.²⁴⁷ Oleh sebab itu, presiden akan mudah tergerus apabila dukungan di parlemen dan pemerintahan lemah karena komposisi partai koalisinya tidak memiliki kursi mayoritas.

Saldi Isra menjelaskan bahwa bangunan koalisi besar (*over size coalition*) pun tidak menjadi jaminan bahwa pemegang kekuasaan legislatif tidak akan mengganggu pihak eksekutif. Jikalau hendak diperhadapkan dengan DPR, figur presiden harus mampu mengimbangi 560 orang anggota DPR. Dalam pengertian itu, karakter presiden yang lemah akan dengan mudah diombang-ambingkan *political game* yang dikembangkan sejumlah kekuatan politik di DPR. Semakin rapuh karakter seorang

²⁴⁶ S.E.M Nirahua, *op.cit.*, hlm 90.

²⁴⁷ Janedjri M Gaffar, Mempertegas Sistem Presidensial, *Opini Harian Seputar Indonesia*, Edisi 14 Juli 2009, hlm 98.

presiden, wajah DPR akan kelihatan makin garang dan menonjol di pentas politik secara keseluruhan.²⁴⁸

Mekanisme *checks and balances* telah dilembagakan dalam institusi suprastruktur politik, yaitu pemisahan kekuasaan antara eksekutif dengan legislatif yang masing-masing dipegang oleh presiden dan parlemen. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam hubungannya dengan parlemen, presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen dan tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen kecuali karena alasan-alasan tertentu dan dengan mekanisme yang khusus pula. Dalam sistem presidensial di Indonesia, untuk mengimbangi dan mengawasi kekuasaan presiden, terdapat DPR dan DPD sebagai lembaga parlemen atau lembaga legislatif yang memiliki fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan.²⁴⁹

Menurut Mainwarring (2008) terdapat beberapa alasan/kelemahan sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multi partai. *Pertama*, karena pemilihan presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah maka kemungkinan presiden yang terpilih adalah presiden yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen. *Kedua*, personal presiden (termasuk kepribadian dan kapasitas) merupakan salah satu faktor yang penting.

²⁴⁸ Saldi Isra, "Hubungan Presiden dan DPR", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013, hlm 412.

²⁴⁹ Janedjri M Gaffar, *Checks And Balances Dalam Sistem Presidensial, Opini Harian Seputar Indonesia*, Edisi 19 Oktober 2009, hlm 111.

Ketiga, di dalam sebuah sistem presidensial dan multi partai membangun koalisi partai politik untuk memenangkan pemilu adalah hal yang sangat wajar dan umum terjadi. Koalisi partai politik terjadi karena untuk mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen merupakan sesuatu yang sangat sulit. Lebih jauh dikatakan Mainwarring (2008) bahwa di dalam sistem parlementer koalisi partai politik lebih bersifat permanen dan disiplin. Koalisi partai politik dibangun atas dasar parlemen. Anggota parlemen dari koalisi partai politik pendukung pemerintah yang tidak mendukung kebijakan pemerintah akan dikeluarkan dari parlemen. Selain ancaman dikeluarkan dari keanggotaan parlemen oleh partai politiknya, jika anggota tidak mendukung program-program pemerintah agar berhasil perolehan kursi partai mereka akan terancam pada pemilu berikutnya. Sehingga suksesnya pemerintah terbentuk juga mempengaruhi citra partai politik pendukungnya. Jika koalisi parpol dalam sistem parlementer dibangun setelah pemilu, koalisi parpol dalam sistem presidensial dibangun sebelum pemilu presiden dilaksanakan. Akibatnya beberapa partai politik mendukung di dalam pencalonan, akan tetapi tidak mendukung ketika calon tersebut terpilih. Hal ini disebabkan, misalnya, tidak terwakilinya partai tersebut di kabinet. Kalaupun terdapat perwakilan partai di kabinet, partai politik tersebut tidak bertanggungjawab atas kebijakan-kebijakan pemerintah. *Keempat* adalah lemahnya penegakan *fatsoen* politik politisi yang ada di eksekutif maupun parlemen. Tidak bisa

dipungkiri bahwa terdapat beberapa politisi di parlemen yang tidak mengindahkan etika dalam berpolitik.²⁵⁰

Peneliti menilai bahwa pemilihan umum serentak dapat meminimalisir keterpilihan presiden mayoritas. Sebab partai politik akan memperhitungkan secara matang terkait pilihan politik untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden dengan jalan koalisi. Konsep koalisi ini akan merayu partai politik yang tidak memiliki calon yang mumpuni atau paling tidak dapat merangkul partai politik yang kalah dalam putaran pertama pemilihan presiden. Termasuk ketika pemilihan dilaksanakan satu putaran justru akan melahirkan formasi kekuatan 2 kutub yang dapat mempermudah konsolidasi demokrasi secara aktif dan massif. Namun, bukan berarti calon presiden yang dapat dukungan mayoritas akan mampu mengakomodir kepentingan semua partai koalisi, karena pada titik ini presiden akan mengalami dilematika pada saat perumusan kabinet pemerintahan.

Kekurangan sistem presidensil adalah sistem ini berjalan atas dasar aturan “pemenang menguasai semua” yang cenderung membuat politik demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya. Dalam pemilihan presiden hanya seorang calon dan satu partai yang bakal menang, dan orang lain akan kalah. Selain itu, konsentrasi kekuasaan di tangan presiden memberinya sangat sedikit insentif untuk membentuk koalisi atau sistem pembagian kekuasaan lainnya atau untuk mengambil

²⁵⁰ S.E.M Nirahua, Sistem..., *op.cit.*, hlm 95-96.

bagian dalam negosiasi dengan pihak oposisi yang mungkin diperlukan untuk menghadapi berbagai masalah yang dapat memecah belah.²⁵¹

Bagir manan memberikan tawaran terkait posisi ideal dari partai oposisi dalam sistem pemerintahan, yaitu : *pertama*, dalam kepartaian berlaku sistem disiplin partai; karena itu semua pendapat harus oleh atau atas nama partai. Sikap individual harus disesuaikan dengan garis partai. Kalau tidak, yang bersangkutan semestinya mengundurkan atau memisahkan diri dari partai. *Kedua*, sistem oposisi pada negara yang mengenal pelembagaan *oposisi*, baik secara individual atau kelompok, tidak didasarkan pada *partijstrijd* tetapi pada kebijakan atau suatu program tertentu dan hal ini tersalur melalui lembaga demokratis yang ada. *Ketiga*, cara lain untuk mengatasi ketidakteraturan oposisi adalah dengan membentuk pemerintahan koalisi yaitu mengikutsertakan lebih dari satu partai dalam pemerintahan. Dengan cara-cara ini dapat disusun suatu *platform* perjuangan bersama yang dilaksanakan secara bersama dalam pemerintahan.²⁵²

Peneliti meyakini apabila pemerintah dan oposisi atau dengan kata lain 2 kutub kekuatan politik ini dapat berjalan dengan efektif, maka akan menjamin stabilitas politik. Disatu sisi, presiden tidak terkekang oleh kepentingan partai koalisi karena seyogyanya partai koalisi merupakan sub kekuasaan dari otoritas presiden. Idealnya partai koalisi hanya memberikan pertimbangan, bukan untuk mengintervensi

²⁵¹ Ni'atul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta : Rajawali Press, 2008), hlm 283.

²⁵² Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2003), hlm 87-88.

kewenangan konstitusional presiden secara seporadis. Sementara disisi lain, oposisi mampu menata kekuatan secara kelembagaan (partai koalisi) dan personal (elit politik) yang merupakan representasi partai di parlemen. Pada titik ini, oposisi lebih berorientasi perimbangan kebijakan pemerintah apabila menyimpang dari UUD 1945 dan keadilan masyarakat. Format koalisi yang demikian jelas-jelas akan mengubah secara diametral dinamika ketatanegaraan yang semakin carut-marut. Peneliti pun berharap pendewasaan dalam berpolitik menjadi kunci utama dalam membangun demokrasi yang sehat dan memmanifestasikan sistem presidensial yang nyata.

b. Model Koalisi Sebelum Dan Sesudah Pemilihan Presiden

Praktik politik dan penyelenggaraan pemerintahan tentu terdapat kaitan antara sistem kepartaian dengan sistem presidensial yang dijalankan. Tidak dapat dimungkiri bahwa semakin besar partai pendukung presiden di DPR, hal itu akan memperkuat kedudukan presiden dan mempertegas sistem presidensial. Apabila tidak terlalu banyak partai politik, apalagi jika menganut sistem dua partai, kemungkinan dukungan terhadap presiden akan semakin besar. Untuk menyederhanakan sistem kepartaian tentu tidak dapat dilakukan dengan menentukan secara rigid jumlah partai yang dibolehkan karena hal itu merupakan pelanggaran terhadap kebebasan berserikat. Bahkan, di negara-negara yang selama ini dikenal dengan sistem dua partai pun sesungguhnya terdapat banyak partai politik, tetapi hanya dua partai yang memiliki kekuatan mayoritas (*major party*). Penyederhanaan dapat dilakukan secara alami dengan mendorong terwujudnya koalisi jangka panjang antar partai politik. Hal inilah yang terjadi di negara-negara demokrasi modern. Di Amerika Serikat dan Inggris

terdapat banyak partai politik, tetapi mereka telah membangun koalisi yang kuat dan mengutub pada dua partai besar. Di Malaysia, Barisan Nasional adalah koalisi dari banyak partai politik. Munculnya koalisi permanen jangka panjang tentu akan berjalan seiring dengan pendewasaan para tokoh politik dan modernisasi organisasi partai politik itu sendiri.²⁵³

Makna terdalam dari koalisi adalah tuntutan mutlak untuk mengembangkan eksekutif yang kuat (*strong, powerful*), mandiri (*autonomous*), dan tahan lama (*durable*). Dengan koalisi, ancaman bahwa minoritas akan terhapuskan dengan sendirinya terkontrol, karena koalisi menawarkan sebetulnya pemerintahan yang membuka jalan bagi sebanyak mungkin kekuatan politik untuk berpartisipasi dalam pembentukan kabinet dan pengelolaan kabinet.²⁵⁴

Peneliti mengamini bahwa desain koalisi menjadi kunci utama dalam menekan *conflict of interest* partai koalisi. Pada prakteknya, koalisi yang terbangun sebelum pemilihan presiden tidak serta merta bertahan sampai pada pemerintahan berjalan. Hal ini dipicu oleh kurangnya aturan main yang terkodifikasi dalam Undang-Undang mengenai laku partai politik dalam memainkan perannya di eksekutif dan legislatif. Sebagai contoh, Partai Golkar, PPP dan PAN. Ketiga partai tersebut dalam pemilihan presiden 2014 mendukung pasangan Prabowo-Hatta. Bahkan setelah Jokowi-JK dinyatakan sebagai presiden dan wakil presiden terpilih, justru ketiga partai tersebut

²⁵³ Janedjri M Gaffar, Mempertegas Sistem Presidensial, *Opini Harian Seputar Indonesia*, Edisi 14 Juli 2009, hlm 99.

²⁵⁴ Bambang Cipto, *Partai Kekuasaan Dan Militerisme*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2000), hlm 22.

memutar haluan politiknya untuk masuk dalam jajaran kabinet Jokowi-JK yang didalam pemerintahan sudah jelas-jelas diisi oleh representasi partai koalisi yang mendukung Jokowi-JK. Padahal, pada saat yang sama Partai Golkar dan PAN telah berikhtiar untuk masuk dalam koalisi permanen DPR yang didalamnya terdapat partai pendukung Prabowo-Hatta lainnya seperti Partai Gerindra, PKS, ditambah dengan partai Demokrat (yang memilih abstain pada saat pemilihan presiden 2014). Akhirnya koalisi permanen pun retak secara ideologis karena sikap inkonsistensi Partai Golkar dan PAN yang memilih untuk melakukan politik “dua kaki”.

Polemik ini seperti yang dijelaskan oleh Arend Lijphart terkait teori *minimum size coalitions*. Prinsip dasar dari koalisi ini adalah maksimalisasi kekuasaan atau sebanyak mungkin memperoleh kursi di kabinet dan mengabaikan partai yang tidak perlu. Koalisi, dengan demikian, dibentuk tanpa terlalu memperdulikan posisi partai dan spektrum ideologi.²⁵⁵ Peneliti menilai bahwa politik “dua kaki” menjadi pemicu goyahnya koalisi permanen yang dapat dikatakan sebagai kekuatan pembanding pemerintah di parlemen dalam membahas serta menyetujui kebijakan. Padahal dengan adanya koalisi permanen mampu mendorong penyerdehanaan kepentingan partai politik karena polarisasi kekuatan berjalan secara intergral.

Retaknya koalisi permanen tersebut membuktikan bahwa lemahnya determinasi hukum terhadap geliat politik saat ini telah meruncingkan bobroknya sistem presidensial Indonesia. Lebih parah lagi, bahwa model koalisi yang dibangun

²⁵⁵ *Ibid.* hlm 23.

pada saat pemilihan presiden tidak menjadi garansi untuk mengejawantahkan komposisi koalisi tersebut ke dalam mekanisme demokrasi lokal. Misalnya, pemilihan kepala daerah. Sepanjang periode rezim pemilihan kepala daerah secara langsung (2005-sekarang), koalisi partai politik di pusat tidak simetris dengan koalisi partai di daerah. Yang terjadi adalah koalisi acak, dan cenderung pragmatis, karena hanya ingin memburu kekuasaan tanpa melihat bahwa membangun sistem koalisi yang hirarkis, terstruktur, dan sistematis merupakan sasaran utama dalam mekanisme elektoral.

Sebenarnya koalisi tidak dilarang, bahkan untuk kepentingan-kepentingan praktis, koalisi dapat menjadi strategi yang jitu untuk mempertahankan dan meningkatkan eksistensi suatu partai politik. Namun bukan berarti koalisi dapat dilakukan secara sporadis dan acak, hanya untuk mengejar kepentingan berkuasa. Sehingga yang terjadi seringkali di suatu daerah X, partai politik A berkoalisi dengan partai politik B, dan melawan koalisi partai politik C dan D. namun, di daerah Y, partai politik A berkoalisi dengan partai politik C melawan koalisi partai politik B dan D. Liarnya koalisi antar partai politik di berbagai daerah akan membingungkan publik atas *positioning* yang dilakukan masing-masing partai politik.²⁵⁶ Pola acak memperkuat pemahaman masyarakat bahwa partai politik sekadar mengejar kekuasaan dan tidak memiliki basis ideologi yang jelas.²⁵⁷

Turbulensi sistem koalisi yang terjadi dapat dinetralisir dengan tawaran teori koalisi oleh Arend Lijphart yaitu *minimal connected winning coalitions*, Dasar berpijak

²⁵⁶ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik*, (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2008), hlm 359.

²⁵⁷ *Ibid.*, hlm 360.

teori ini adalah bahwa partai-partai berkoalisi karena masing-masing memiliki kedekatan dalam orientasi kebijaksanaannya. Partai-partai akan mencari anggota koalisi dari partai yang terdekat secara ideologis yang dengan sendirinya tercermin pada orientasi kebijaksanaannya partai. Sehingga partai-partai tidak sekadar bergabung untuk merebut kekuasaan namun juga mempertimbangkan benar-benar kedekatan kebijaksanaan masing-masing partai.²⁵⁸

Peneliti berpendapat bahwa sudah seharusnya koalisi didasari oleh orientasi kebijaksanaannya. Artinya, koalisi tidak hanya berfokus untuk merebut kekuasaan semata, tetapi lebih dari itu, koalisi harus mengartikulasikan perilaku politik yang simplikatif dan substantif. Koalisi yang ideal hanya akan tercapai ketika kedewasaan berpolitik mulai terarahkan dan perlahan demi perlahan mengubur arogansi kepartaian yang banyak diwarnai dengan hegemoni dan konspirasi. Dengan kata lain, masa depan koalisi harus mencapai dua hal : *pertama*, koalisi di pusat dan koalisi di daerah harus seimbang dan seirama. *Kedua*, koalisi permanen harus terlembagakan dengan baik, tidak hanya dilandasi oleh kristalisasi kesepakatan politik antar parpol, tetapi lebih menguatkan pada tataran regulasi (perlu diatur dalam Undang-Undang Pemilu).

²⁵⁸ Bambang Cipto, *Partai....*, *Op.cit.*, hlm 27.

BAB IV :

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan pada bab sebelumnya maka dapat ditarik kesimpulan, adalah sebagai berikut :

1. Sesuai 3 paket putusan Mahkamah Konstitusi terhadap penafsiran *presidential threshold*, maka terdapat beberapa titik koordinat yang dapat dijadikan parameter pemberlakuan *presidential threshold* pada pemilu 2019, antara lain :
 - a. Bahwa dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, Mahkamah tetap mempertahankan pemberlakuan *presidential threshold*. Suasana kebatinan Mahkamah Konstitusi waktu itu masih memikirkan bahwa tidak mungkin menghilangkan *presidential threshold* dalam pemilu 2009, sebab pemilu dilaksanakan 2 tahap atau dilaksanakan tidak serentak. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan setelah pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Oleh karena itu Mahkamah Konstitusi mempertahankan *presidential threshold* sebagai syarat mutlak. Selain itu, adanya *presidential threshold* merupakan dukungan awal untuk menjamin keterpilihan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

- b. Bahwa dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, terdapat ambiguitas terhadap penafsiran *presidential threshold*. Subtansi putusannya adalah mengabulkan penyelenggaraan pemilu serentak, tetapi tidak menafsirkan *presidential threshold* pada pemilu serentak. MK mendasari bahwa *presidential threshold* merupakan *open legal policy* dari pembentuk UU. Artinya bahwa sepanjang pengaturan *presidential threshold* dalam UU Pilpres masih ada, hal itu dianggap konstitusional. Sedangkan ketika memahami *presidential threshold* harus menunggu dulu pemilihan anggota legislatif selesai sebagai dasar untuk melihat suara perolehan pemilu nasional. Logika pemilu serentak pada pemilu 2019 adalah pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan DPR dilaksanakan secara bersamaan, sehingga *presidential threshold* tidak memiliki urgensi lagi.
- c. Bahwa dalam putusan Mahkamah Konstitusi 108/PUU-XI/2013, Mahkamah Konstitusi menegaskan aturan PT paling sedikit 20% atau 25% dengan berlakunya Pemilu serentak menjadi kewenangan pembentuk undang-undang dengan tetap mendasarkan pada ketentuan UUD 1945. Mahkamah Konstitusi tidak menyatakan dengan Pemilu serentak membuat ketentuan PT menjadi ada atau tidak ada relevansinya. Putusan Mahkamah Konstitusi tetap berpegang teguh pada pendapat sebelumnya yang tertuang dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013.

2. Logika pemilu serentak menggambarkan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Pada pemilu 2004-2014, perolehan suara pemilu legislatif menjadi patokan untuk memenuhi *presidential threshold*, sedangkan pemilu 2019 persentase pemilihan legislatif dapat diketahui pada saat setelah serangkaian pemilihan umum serentak dilaksanakan. Dengan kata lain, menggunakan persentase perolehan pemilu legislatif 2019 adalah hal yang mustahil karena pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara bersama-sama. *Presidential threshold* 2019 merujuk pada persentase pemilu legislatif 2014 adalah praktek pemilu yang dapat memunculkan krisis legitimasi keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden. Perolehan suara pemilu legislatif 2014 merupakan hasil dari serangkaian proses dari partai politik yang telah melaksanakan proses pendaftaran, kampanye, pemungutan suara dan melahirkan anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota serta Presiden dan Wakil Presiden sebagai produk pemilu 2014, sehingga tidak relevan digunakan sebagai patokan *presidential threshold* karena pemilu yang dihadapi adalah pemilu serentak 2019. Pemilu serentak 2019 merontokkan *presidential threshold* dengan sendirinya. Pembentuk Undang-Undang yang memiliki kebijakan hukum terbuka tidak dapat merekayasa *presidential threshold* dengan memaksakan menggunakan perolehan pemilu nasional 2014. Akumulasi dari pemilu 2014 adalah basis suara yang riil, partisipasi pemilih,

jumlah daftar pemilih tetap, dan elektabilitas parpol. Perolehan suara pemilu 2014 tidak menjadi garansi untuk tetap menstabilkan akumulasi pemilu 2019.

3. Partai baru yang telah dinyatakan oleh Komisi Pemilihan Umum sebagai peserta pemilu secara otomatis dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden. Partai baru yang telah dilegalisasi sebagai peserta pemilihan umum mempunyai hak konstitusional untuk mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 6A ayat (2) telah mengamanatkan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik dan gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Partai baru memiliki pilihan politik yaitu koalisi atau mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden secara sendiri-sendiri. Partisipasi partai baru dapat menciptakan penguatan sistem presidensial dengan melakukan konsolidasi demokrasi yang didorong oleh ketokohan calon Presiden dan Wakil Presiden yang dicalonkan untuk meraih simpati masyarakat.

B. Saran

1. Kebijakan penerapan *presidential threshold* pada pemilu 2019 perlu dikaji kembali dan patut dilakukan redefinisi terkait ambang batas untuk melegitimasi keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini dapat dilakukan oleh pembuat Undang-Undang dengan memperhatikan beberapa alasan, sebagai berikut :
 - c. *Presidential threshold* hanya dapat diterapkan pada saat pemilihan umum tidak dilaksanakan secara serentak. Artinya, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pemilihan anggota DPR, DPD, DPRD

Provinsi/Kabupaten/Kota. Sementara, pemilu yang akan dihadapi adalah pemilu 2019, dimana pemilihan umum dilakukan secara serentak. Kalau pun pembentuk Undang-Undang menetapkan *presidential threshold* harus merujuk pada hasil pemilu 2014, maka hasil pemilihan Presiden dan Wakil Presiden bukan lagi menjadi produk pemilu 2019, melainkan bagian dari serangkaian proses pemilu 2014. Implikasinya akan mengalami krisis legitimasi Presiden dan Wakil Presiden 2019.

- d. Jika ambang batas dipahami sebagai legitimasi keterpilihan Presiden dan Wakil Presiden, patut ditekankan kembali bahwa penentu legitimasi Presiden dan Wakil Presiden adalah Pasal 6A ayat (3) dan (4). Persis disitu legitimasi murni bagi Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Oleh sebab itu, ambang batas perlu di redefinisi. Artinya ambang batas bukan karena *presidential threshold*, tetapi pada pendekatan sejauh mana Presiden dan Wakil Presiden terpilih dapat memenuhi syarat kemenangan 20% setiap provinsi sebagai modal awal untuk menguatkan posisi Presiden dan Wakil Presiden terpilih dalam menjalankan roda pemerintahan. Oleh sebab itu, pembentuk Undang-Undang tidak perlu lagi menerapkan *presidential threshold* pada pemilu 2019.
2. Mahkamah Konstitusi perlu mengambil langkah taktis apabila pembentuk Undang-Undang tetap menerapkan *presidential threshold*. Mahkamah Konstitusi sebagai pelindung demokrasi seharusnya berperan menata pemilu supaya lebih terarah dan terukur. Apabila Undang-Undang Pemilu Serentak tetap mempertahankan *presidential threshold* dengan merujuk pada pemilu

2014, maka Mahkamah Konstitusi dapat membatalkannya melalui pengujian Undang-Undang apabila ada warga negara yang melakukan uji materi terhadap Undang-Undang Pemilu Serentak.

Daftar Pustaka

BUKU-BUKU :

A.Mukthie Fadjar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu Dan Demokrasi*, Setara Press, Malang, 2013.

Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta : Kencana, 2009).

Abdul Kadir Muhammad. *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004).

Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional Di Indonesia*, (Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 1995).

Adnan Buyung Nasution et.al., *Federalisme Untuk Indonesia*, (Jakarta : Kompas, 1999).

Afan Gaffar, *Politik Indonesia : Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta : Pusataka Pelajar, 2000).

Ahmad Bahar, *Presiden Ketiga*, (Yogyakarta : Pena Cendekia, 1997).

Ahmad Sukardja. *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Siyazah*, Cetakan Pertama, (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2012).

Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010).

Annisya Rosdiana et. al., *Pemilu Lima Kotak*, Bogor: Beastudi Indonesia-Dompet Dhuafa.

Anwari WMK et.al, *Koalisi Mengganti Gusdur atau Mencari Solusi ?*, (Jakarta : LP3ES Pustaka, 2000).

Arbi Sanit, *Perwakilan Politik DI Indonesia*, (Jakarta : Rajawali, 1985).

Arend Lilphart (Penyadur: Ibrahim dkk), *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1995).

Arief Budiman et.al., *Memilih Partai Mendambakan Presiden*, (Bandung : Rosda, 1999).

Awang Darumurti et. al., *Transformasi Demokratis Partai Politik di Indonesia*, Jakarta : Kemitraan Partnership, 2008.

Azumardi Azra, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani* (Jakarta: Prenada Media, 2005).

Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2003).

Bambang Cipto, *Partai Kekuasaan Dan Militerisme*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2000).

Bambang Cipto, *Politik Dan Pemerintahan Amerika*, (Yogyakarta : Lingkaran, 2007).

Bambang Cipto, *Prospek Dan Tantangan Partai Politik*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1996).

Bunyamin Alamsyah, *Pemilu Dalam Tata Hukum Islam Dan Implementasinya DI Indonesia*, (Bandung : Batic Press, 2010).

Dahlan Thaib dan Ni'matul Huda (ed), *Pemilu Dan Lembaga Perwakilan Dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta : Jurusan HTN-FH UII, 1992).

Dahlan Thaib. *Ketatanegaraan Indonesia : Perspektif Konstitusional*, (Yogyakarta: Total Media, 2009).

David E. Apter, *Politik Modernisasi*, (Jakarta : Gramedia, 1987).

Dedy Ismatullah dan Asep Sahid Gatra, *Ilmu Negara Dalam Multiperspektif*, (Bandung : Pustaka Setia, 2007).

Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, (Bandung : Mizan Pustaka, 1997).

Deny Indrayana, *Amandemen UUD 1945, antara Mitos dan Pembongkaran* (Jakarta: Mizan Pustaka).

Eep Saefulloh Fatah et. al, *Evaluasi Pemilu Orde Baru*, (Bandung : Mizan Pustaka, 1997).

Eep Saefulloh Fatah, *Catatan Atas Gagalnya Politik Era Orde Baru*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 1998).

Ellydar Chaidir, *Hubungan Tata Kerja Presiden Dan Wakil Presiden*, (Yogyakarta : UII Press, 2001).

Eriyanto, *Kekuasaan Otoriter*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2000).

Franz-Magnis Suseno, *Etika Politik, Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan*, (Jakarta : Gramedia, 1994).

Firman Noor et. al., *Laporan Penelitian Evaluasi Pemilihan Presiden/Wakil Presiden 2014*, Jakarta : Electoral Research Institute – Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2015.

Firmanzah, *Mengelola Partai Politik*, (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 2008).

Gayus Lumbuun, *Pembaruan Struktur, Subtansi, dan Kultur Hukum Indonesia, Bunga Rampai : Problematika Hukum dan Peradilan di Indonesia*, Sekretariat Jendral Komisi Yudisial Republik Indonesia, 2014.

Gregorius Sahdan, *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Soeharto*, (Yogyakarta: Pondok Edukasi, 2004).

Hanta Yuda AR. *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Delema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010).

Harun Alrasid, *Pemilihan Presiden dan Pergantian Presiden Dalam Hukum Positif Indonesia*, (Jakarta, YLBHI, 1997).

Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, (Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 1999).

Haryono, *Arsitektur Demokrasi Indonesia*, (Malang : Setara Press, 2013).

Imam Hidajat, *Teori-Teori Politik*, (Malang : Setara Press, 2012).

I Gusti Ketut Ariawan. “*Metode Penelitian Hukum*” *Hand Out Matrikulasi*, (Program Magister Ilmu Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2011).

Indra Muchlis Adnan dan Syamsul Zakaria, *Konvensi Nasional Pemilihan Presiden*, (Yogyakarta : Adicita, 2004).

Indra Pahlevi, *Sistem Pemilu DI Indonesia Antara Proporsional Atau Mayoritarian*, (Jakarta : P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika, 2015).

Inu Kencana Syafii, *Teori dan Analisis Politik Pemerintahan (Dari Orde Lama, Orde Baru sampai Reformasi)*, (Jakarta: PT Perca, 2003).

- Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Konstitusional*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2012).
- Janedjri M Gaffar, *Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2013).
- Janedjri M Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2012).
- Jimly Ashidique. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Zaenal A.M. Husein, Cetakan kedua, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005).
- Jimly Asshiddiqie. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).
- Jimly Asshiddiqie, Bagir Manan et.al, *Gagasan Amandemen UUD 1945 Dan Pemilihan Presiden Secara Langsung*, Jakarta: Setjen & Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta : Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, 2008.
- Jimly Asshiddiqie, *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik dan Mahkamah Konstitusi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006).
- Jimly Asshiddiqie, *Komentar Atas Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Cetakan Kedua, Jakarta : Sinar Grafika, 2013.
- Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Praktis*, Yogyakarta : Pusat Belajar, 2008.
- Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia:Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta : Kencana Prenada Media, 2012.
- Koirudin, *Kilas Balik Pemilihan Presiden 2004*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2004.
- M. Tahir Azhary. *Negara Hukum*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992).
- Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen*, (Bandung : Nusamedia, 2014).
- Marten Napang, *Pemilihan Presiden Amerika Serikat*, (Makassar : Yusticia Press, 2008).

Margarito Kamis, *Jalan Panjang Konstitusionalisme Indonesia*, Malang : Setara Press, 2014.

Miriam Budiardjo. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, edisi revisi, cet. IV, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2010).

Mochtar Mas'oeed (ed), *Perbandingan Sistem Politik*, Yogyakarta : UGM PRESS, 1981.

Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, (Yogyakarta : Gama Media, 1999).

Moh. Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Cetakan ke-II, (Jakarta: Rajawali Press, 2011),

Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Press, 2009.

Muhammad Tahir Azhari. *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, (Jakarta: Bulan Bintang, 1992).

Ni'matul Huda. *Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi*, (Yogyakarta: Penerbit UII Press, 2007).

Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2010).

Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta, FH-UII Press, 2003.

Ni'matul Huda, *Dinamika Ketatanegaraan Indonesia Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2011).

Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, (Yogyakarta : FH UII Press, 2014).

Ni'atul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta : Rajawali Press, 2008).

Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*, (Prenada Media, Jakarta, 2005).

Philipus M Hadjon. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia*, (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).

Rudini, *Atas Nama Demokrasi Indonesia*, (Yogyakarta : Bayu Indra Grafika, 1994).

Saldi Isra et.al., , *Pemilu Nasional Serentak 2019*, (Jakarta : Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2014).

Samuel Huntington dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik Di Negara Berkembang*, (Jakarta : Rineta Cipta, 1994).

Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Jakarta: PT. Midas Surya Grafindo).

Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta Liberty, 1993).

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke-11, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2009).

Suhardiman et.al, *Demitologisasi Politik Indonesia*, (Jakarta : CIDESINDO, 1998).

Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensil Murni*, (Malang : Setara Press, 2012).

Syamsudin Haris et.al., *Evaluasi Pemilihan Presiden Langsung Di Indonesia*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar), 2016.

Syamsudin Haris, *PPP Dan Politik Orde Baru*, (Jakarta : Gramedia Widiasarana Indonesia, 1991).

Syamsudin Haris et.,al, *Transisi Demokrasi : Evaluasi Kritis Penyelenggaraan Pemilu 1999*, (Jakarta : Komite Independen Pemantau Pemilu, 1999).

Taufiqorrohman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2011).

Titik Triwulan Tutik. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2010).

Tolchah Mansoer, *Beberapa Aspek Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia*, (Jakarta : Prandnya Paramita, 1977).

Yudi Latif. *Negara Paripurna*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011).

Yusril Ihza Mahendra, *Modernisme Dan Fundamentalisme Dalam Politik Islam*, (Jakarta : Paramadina, 1999).

Yusril Ihza Mahendra, *Dinamika Tatanegara Indonesia*, (Jakarta : Gema Insani Press, 1996).

Zakaria Bangun. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Medan: Bina Media Perintis, 2007).

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar 1945.

UU No 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

UU Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Naskah Akademik RUU Pilpres Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2007.

Yurisprudensi :

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008.

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

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XI/2013.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 50/PUU-XII/2014

Karya Ilmiah/Penelitian:

Dessy Artina, Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi (Nomor 22-24/PU-VI/2008) Terhadap Quota 30% Keterwakilan Perempuan Dalam Pemilu Anggota Legislatif Di Provinsi Riau Periode 2009-2014 (Ringkasan Disertasi), Yogyakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2015.

I Gusti Ngurah Agung Sayoga Raditya. *Pengaturan Ambang Batas Formal (formal threshold) Dalam Konteks Sistem Pemilihan Umum Yang Demokratis Di Indonesia*, Tesis, (Denpasar: Program Pasca Sarjana Universitas Udayana, 2013).

M. Ilham Habibie. *Pengaruh Konstelasi Politik Terhadap Sistem Presidensial Indonesia*, Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2009.

Modul I Pemilih Untuk Pemula, Sekretariat Jendral Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia.

Muhammad Aziz Hakim, *Politik Hukum Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia Pada Era Reformasi*, Tesis, Fakultas Hukum Program Pasca Studi Hukum Tata Negara, Universitas Indonesia, Jakarta, 2012.

Jurnal :

Abdul Latif, “Pilpres Dalam Perspektif Koalisi Multipartai”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 6, Nomor 3, September 2009.

Bagus Anwar Hidayatulloh, “Politik Hukum Sistem Pemilu Legislatif dan Presiden Tahun 2009 dan 2014 dalam putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol 21 No. 4, Yogyakarta, 2014.

Bisariyadi, Yudisialisasi Politik dan Sikap Menahan Diri: Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Undang-Undang, *Jurnal Konstitusi*, Volume 12, Nomor 3, September 2015.

Cora Elly Noviati , Demokrasi Dan Sistem Pemerintahan, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013.

Deddy S. Bratakusumah, Aktualisasi *Checks and Balances* Antar Lembaga Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif, *Jurnal Kementerian Sekretariat Negara RI No. 29*, 2013.

Dedi Irawan, Membaca Arah Konsolidasi Politik Partai Golkar Pasca Pilpres 2009, *Jurnal Poelitik Volume 5/No.1/2009*, Program Magister Ilmu Politik Universitas Nasional.

Didik Supriyanto, “Presidensialisme Dalam Sistem Multipartai: Demokrasi Dan Pemilu Di Brasil Dan Indonesia”, *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Edisi #2 Februari, (Jakarta : Perludem, 2012).

Dodik Ariyanto, Membangun Koalisi yang Efektif Pada Tahun 2014 : Belajar dari Pemilu-Pemilu Sebelumnya, *Jurnal Sekretariat Negara RI No. 27*, 2013.

Galuh Kartiko, “Sistem Pemilu Dalam Perspektif Demokrasi Di Indonesia”, *Jurnal PKK Universitas Kanjuruhan Malang*, Volume II Nomor 1, Juni 2009.

I Made Sugiarta, Sistem Pemerintahan Presidensial Dan Parlementer Dalam Konstitusi, *Jurnal Konstitusi*, Vol. I, No. 1, November 2012, Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum, Universitas Andalas.

Jimly Asshiddiqe, “Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, Volume 3, Nomor 4, Desember 2006.

Mahfud MD, Lingkungan Politik Dan Reformasi Di Indonesia Pasca 2014, *Jurnal Kementerian Sekretariat Negara RI No. 28, 2013*.

Saldi Isra, “Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, Juni 2009.

Saldi Isra, Hubungan Presiden dan DPR, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 3, September 2013.

S.E.M Nirahua, Sistem Multi Partai Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, Juni 2009, Pusat Kajian Konstitusi Fakultas Hukum, Universitas Pattimura.

Sodikin, “Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial”, *Jurnal Rechts Vinding*, Volume 3 Nomor 1 April 2014.

Sulardi, Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensiil Berdasar UndangUndang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil Murni , *Jurnal Konstitusi*, Volume 9, Nomor 3, September 2012.

Ziffany Firdinal, Perubahan Makna Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945, *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 4, Desember 2013.

Internet :

<http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/1373>, diakses pada tanggal 2 mei 2016

<http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/741>, diakses pada tanggal 2 Mei 2016.

Saldi Isra, Perkembangan Pengisian Jabatan Presiden Di Bawah Undang-Undang Dasar 1945, <http://www.saldiisra.web.id/index.php/buku-jurnal/jurnal/19-jurnalnasional/376-perkembangan-pengisian-jabatan-presiden-di-bawah-undang-undang-dasar-1945.html>, diakses pada tanggal 15 Oktober 2016.

Didik Supriyanto, *Cegah Politik Dinasti dengan Pemilu Serentak*, diakses dari <http://www.kompas.com/read/2013/03/21/02251623/Cegah.Politik.Dinasti.dengan.Pe.milu.Serentak>, diakses pada tanggal 11 November 2016

http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2013_09_27_05_30_07_DRAFT%20-%20Brief%20Overview%20of%20the%202014%20Elections%20in%20Indonesia%20d88%202013-09-24%20bi%20%281%29.pdf, diakses pada tanggal 16 November 2016

<https://asrirahayudamai.wordpress.com/2014/05/03/pemilu-1955-pemilu-2014/>, Di akses pada tanggal 16 November 2016

Didik Supriyanto, *Threshold dalam Wacana Pemilu*, diakses dari www.rumahpemilu.org, diakses pada tanggal 20 November 2016

Daryani El-Tersanaei, Koalisi Basa-Basi Versus Koalisi Sejati, http://www.kompasiana.com/daryani2029/koalisi-basa-basi-versus-koalisi-sejati_54f75234a3331134358b45c8, diakses pada tanggal 28 November 2016

<http://www.jdih.kpu.go.id/keputusan-kpu>, diakses pada tanggal 10 November 2016.

<http://www.jdih.kpu.go.id/keputusan-kpu>, diakses pada tanggal 10 November 2016.

<https://abisyakir.wordpress.com/2009/04/27/formula-koalisi-pilpres-juli-2009>, diakses pada tanggal 20 November 2016

<http://m.kabar24.com/nasional/read/20140722/98/224814/pengumuman-rekapitulasisuara-pilpres-2014-laporan-lengkap-perolehan-suara-jokowi-vs-prabowo-di-33-provinsi-luarnegeri>, diakses pada tanggal 10 November 2016

Koran/Opini :

Janedjri M Gaffar, MK : Menegakkan Keadilan Substantif, *Opini Harian Seputar Indonesia*, Edisi 13 Agustus 2009.

Janedjri M Gaffar, Harapan Untuk DPR 2009-2014, *Opini Harian Seputar Indonesia*, Edisi 1 Oktober 2009.

Janedjri M Gaffar, Demokrasi Pasca Pemilu 2009, *Opini Harian Seputar Indonesia*, Edisi 25 Agustus 2009.

Janedjri M Gaffar, Mempertegas Sistem Presidensial, *Opini Harian Seputar Indonesia*, Edisi 14 Juli 2009.

Janedjri M Gaffar, *Checks And Balances* Dalam Sistem Presidensial, *Opini Harian Seputar Indonesia*, Edisi 19 Oktober 2009.

Janedjri M Gaffar, Mempertegas Sistem Presidensial, *Opini Harian Seputar Indonesia*, Edisi 14 Juli 2009.

Koran SIndo, Edisi Senin 17 Oktober 2016.

Koran SIndo, Edisi Senin 18 Oktober 2016.

M Alfian Alfian, Gambaran Pemilu Serentak 2019, *Opini, Kompas, Edisi Jum'at 12 Agustus 2016*.

M Alfian Alfian, Mencari Model Pemilu Serentak, Kompas, Edisi Senin 10 Oktober 2016.

Kompas, Edisi Jum'at 22 Juli 2016.

Majalah Konstitusi, Sekretariat Jendral Mahkamah Konstitusi, Edisi Februari 2014.

Saldi Isra, Sistem Pemilu Legislatif Dan Pemilu Presiden Serentak Tahun 2019, Materi Kuliah Umum Mahasiswa Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, Sabtu 12 November 2016.

Wawancara :

Hasil Wawancara dengan Khoirunnisa Agustiyati, Peneliti Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (PERLUDEM), Jakarta, 10 Oktober 2016

Hasil Wawancara dengan Heroik M Pratama, Peneliti Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (PERLUDEM), Jakarta, 10 Oktober 2016

Hasil Wawancara dengan Fadli Ramadhanil, Peneliti Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (PERLUDEM), Jakarta, 10 Oktober 2016

Curriculum vitae

Nama : Rahmat Teguh Santoso Gobel
Nama panggilan : Rahmat/amat
Jenis Kelamin : Laki-Laki
Tempat/tanggal lahir : Gorontalo, 19 Oktober 1993
Umur : 23 Tahun
Pekerjaan : Mahasiswa
Agama : Islam
Alamat : Jln Raja Bulango Desa Bandungan Kec. Bulango Utara
Kab. Bone Bolango Provinsi Gorontalo
No Hp : 081356058990

Jenjang Pendidikan :

1. 2015 - 2017 : S2 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
2. 2010 - 2015 : S1 Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo
3. 2007 – 2010 : SMA N 1 Telaga

Pengalaman Organisasi :

1. *Secretary General of International Law Corner* 2012-2013, Fakultas Hukum UNG
2. Menteri 1 Bidang Pengembangan dan Pemberdayaan Organisasi Badan Eksekutif Mahasiswa UNG 2014
3. Ketua Karateker Persatuan Mahasiswa Hukum Cabang Provinsi Gorontalo 2014 – 2015.
4. Ketua Forum Debat Hukum dan Konstitusi Merah Maroon 2013 – 2015, Fakultas Hukum UNG.
5. Ketua Bidang Kajian Hukum, Politik Dan HAM Serikat Mahasiswa Pascasarjana Mahasiswa Indonesia Gorontalo, 2015-2017.
6. Ketua Bidang Kajian Strategis, Aksi dan Pengembangan Organisasi, Ikatan Mahasiswa Magister Hukum Universitas Islam Indonesia periode 2015-2016.

7. Sekretaris Jendral Ikatan Keluarga Alumni Fakultas Hukum Universitas Negeri Gorontalo, periode 2016-2019.

Pengalaman Akademik :

1. Juara 1 Debat Akademik Tingkat Fakultas Ilmu Sosial, 2012
2. Finalis Kompetisi Pemikiran Kritis Mahasiswa Tingkat Nasional 2013, Direktorat Pendidikan Tinggi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan RI. (Judul Karya Tulis : Demokrasi Tanpa Konflik).
3. Finalis Lomba Essay Bahasa Inggris Tingkat Nasional *Islamic Law National Summit* 2013, Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
4. Peserta Debat Mahasiswa “Aspirasi Untuk Negeri TVOne” 2013, Tingkat Regional V Makassar.
5. Juara 3 Lomba Pidato Tentang Kependudukan Tingkat Provinsi Gorontalo Piala BKKBN 2013, BKKBN Provinsi Gorontalo.
6. Juara 2 Lomba Essay Tentang Kependudukan Tingkat Provinsi Piala BKKBN 2013, BKKBN Provinsi Gorontalo.
7. Peserta Debat Hukum Tingkat Nasional Piala Soediman Kartohadiprojo 2013, Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan Bandung.
8. Semifinalis Kompetisi Debat Hukum Tingkat Nasional Piala Mochtar Riady 2014, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan
9. Peserta Debat Konstitusi Tingkat Regional III Piala Mahkamah Konstitusi 2014, Fakultas Hukum Universitas Udayana
10. Peserta Debat Hukum Tingkat Nasional Piala Sri Soemantri 2014, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran
11. Peserta Debat Hukum Tingkat Nasional Piala Satjipto Rahardjo 2014, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro.
12. Peserta Lomba Karya Tulis Ilmiah Tingkat Nasional Piala TNI Angkatan Laut 2014. (Judul Karya Tulis : Restorasi Kemaritiman Indonesia Dalam Rangka Mewujudkan Indonesia Sebagai Poros Maritim Dunia)
13. Juara III Lomba Pidato Tentang Kependudukan Piala BKKBN Prov 2014, BKKBN Provinsi Gorontalo.
14. Juara 1 Lomba Karya Tulis Tingkat Kota Gorontalo Piala KPAI Cabang Kota Gorontalo 2014, dengan Judul Tulisan : Peran Strategis Pemerintah, Akademisi dan Masyarakat dalam rangka penghapusan diskriminasi terhadap ODHA.
15. Juara 1 Lomba Penelitian Transportasi Nasional Tingkat Regional VIII Sulawesi Utara-Gorontalo Piala Kementerian Perhubungan Republik Indonesia 2015.

16. Finalis Lomba Penelitian Transportasi Nasional Tingkat Nasional Piala Kementerian Perhubungan Republik Indonesia 2015.
17. Juara I Lomba Artikel “Gugatan Gorontalo Termiskin Kelima Di Indonesia”, yang diselenggarakan oleh Gorontalo Menggugat dan Anggota DPD RI Dapil Gorontalo Dewi Sartika Hemeto, 2016.
18. Juara 1 Lomba Penelitian Transportasi Nasional Tingkat Regional VIII Sulawesi Utara-Gorontalo Piala Kementerian Perhubungan Republik Indonesia 2016.
19. Finalis Lomba Penelitian Transportasi Nasional Tingkat Nasional Piala Kementerian Perhubungan Republik Indonesia 2016.

Artikel yang pernah ditulis di koran lokal dan media online:

1. Menagih Janji Suci Trisakti
2. Pemilihan Calon Tunggal Kepala Daerah
3. Pergulatan Guru dan Birokrat Menjelang Pemilihan Kepala Daerah
4. Rezim Mutilasi Demokrasi Di Aras Lokal
5. Mahkota “Kedaulatan Rakyat” dan Reaktivasi GBHN
6. Keadilan Terbelah Di “Langit” MK
7. Membedah Episode “Pecah Kongsi” Kepala Daerah
8. Pengelolaan Sumber Daya Air, Swasta VS Negara
9. Koalisi Arisan Dalam Sistem Pilkada
10. Simalakama “Demokratisasi”
11. Menanti Masa Depan “Sang Petahana”
12. Rusli Boleh Maju, Caranya ?
13. Setelah Rusli Habibie Menggugat Ke MK
14. Idris Rahim “Tumbal” Otoritarianisme Partai Politik
15. Reinkarnasi GBHN