

Dr. Hj. Widayati, S.H.,M.H.

PROBLEMATIKA PRESIDENTIAL THRESHOLD

**Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak
Yang Berkeadilan**



UNISSULA PRESS

PROBLEMATIKA PRESIDENTIAL THRESHOLD

**Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak
Yang Berkeadilan**

Dr. Hj. Widayati, S.H.,M.H.

Badan Penerbit UNISSULA PRESS

2019

Problematika *Presidential Threshold* Dalam Penyelenggaraan
Pemilihan Umum Serentak Yang Berkeadilan

Dr. Hj. Widayati, S.H., M.H.

15,5 x 23 ; vii + 112

ISBN 978-623-7097-66-2

Penerbit:

UNISSULA PRESS

Jl. Raya Kaligawe KM.4 PO. Box. 1054/Sm Semarang 50112

Design dan tata letak: Sumain
Cetakan Pertama, Agustus 2019

All Rights Reserved

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

Kata Pengantar

Bismillaahirrohmaanirrohiim,
Assalamu'alaikum wr.wb

Alhamdulillahirobbil'alamiin, segala puji syukur penulis haturkan ke hadirat Allah SWT, karena hanya dengan rahmat, ridho dan kuasanya, penulisan buku ini dapat selesai dan hadir di hadapan pembaca yang budiman. Sholawat serta salam semoga senantiasa tercurah kepada uswatun khasanah Rosulullah Saw, keluarga, para sahabat, dan orang-orang yang selalu istiqomah di jalan Allah SWT. Aamiin.

Buku ini merupakan hasil penelitian yang dilakukan oleh penulis sebagai ungkapan ketidaknyamanan penulis atas carut marutnya penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia, khususnya pemilihan umum tahun 2019. Hasil penelitian ini penulis revisi menjadi sebuah buku, agar dapat dibaca oleh peminat ilmu hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan pemilihan umum.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam Pasal 6A mengatur mengenai proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 6A tersebut, dibentuk Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Meskipun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mensyaratkan adanya *presidential threshold*, tetapi Undang-undang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang pernah dan sedang berlaku mensyaratkan adanya *presidential threshold*, yaitu ambang batas perolehan suara partai politik untuk dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Presidential threshold pertama kali diatur di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang menjadi dasar pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004. Persyaratannya adalah sekurang-kurangnya 15% jumlah kursi DPR atau 20% perolehan suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR. Undang-Undang tersebut dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Persyaratan *presidential threshold* bertambah menjadi sekurang-kurangnya 20% jumlah kursi DPR atau 25% perolehan suara sah nasional anggota DPR. Persyaratan tersebut berlaku untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009 dan 2014.

Persyaratan *presidential threshold* sekurang-kurangnya 20% jumlah kursi DPR atau 25% perolehan suara sah nasional juga diberlakukan untuk pemilu tahun 2019. Persyaratan *presidential threshold* pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004, 2009, dan 2014 tidak begitu banyak menimbulkan persoalan karena pemilu anggota DPR dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan dalam waktu yang berbeda. Pada pemilu tahun 2019, *presidential threshold* menjadi persoalan karena pemilu anggota DPR dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan serentak. Hal ini menimbulkan ketidakadilan bagi partai politik yang baru dibentuk dan menjadi peserta pemilu, karena tidak dapat mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden. Dalam buku ini dibahas mengenai pengaturan *presidential threshold* dalam peraturan perundang-undangan, problematika *presidential threshold*, dan juga *presidential threshold* yang dapat menjamin keadilan bagi partai politik dan keadilan bagi masyarakat.

Selesaiannya penulisan buku ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, oleh karena itu dengan ketulusan, keikhlasan, dan kerendahan hati, pada kesempatan ini penulis ucapkan terima kasih yang tiada terhingga kepada Rektor UNISSULA, Dekan Fakultas

Hukum UNISSULA, LPPM UNISSULA yang memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian dan memberi semangat untuk berkarya, rekan-rekan dosen khususnya dosen Fakultas Hukum UNISSULA, dan berbagai pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhir kata, semoga Allah SWT senantiasa mencatat kebaikan bapak ibu semua sebagai amal soleh dan mendapatkan pahala yang berlimpah dari Allah SWT. Semoga buku ini bermanfaat, dan yang penulis lakukan memiliki nilai ibadah. Aamiin. Tak ada gading yang tak retak, kritik dan saran senantiasa penulis harapkan untuk lebih baiknya buku ini.

Wassalamu'alaikum Wr.WB.

Semarang, Agustus 2019

Penulis,

Widayati

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	ii
Daftar Isi.....	vi
Bab I : Pendahuluan.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	6
C. Metode Penelitian.....	6
Bab II : Pemilihan Umum dan Partai Politik	11
A. Pemilihan Umum	11
B. Partai Politik.....	20
C. Teori Keadilan.....	26
D. Pemilihan Khalifah dalam Sistem Pemerintahan Islam	29
Bab III: Pengaturan Presidential Threshold dalam Peraturan Perundang-undangan Indonesia	31
A. Masa Pemerintahan Orde lama.....	32
B. Masa pemerintahan Orde baru	45
C. Masa Pemerintahan Reformasi	54
Bab IV: Problematika Presiential Threshold dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak	77
Bab V : Presidential Threshold, Rasa Keadilan Masyarakat dan Keadilan Partai Politik	85
Bab VI : Penutup.....	103
A. Kesimpulan	103
B. Saran	106
Daftar Pustaka	

BAB PENDAHULUAN

I

A. Latar Belakang

Hampir semua negara di dunia menyatakan diri sebagai sebuah negara demokrasi. Dalam negara demokrasi, pada mulanya rakyatlah yang benar-benar memerintah, yaitu mengambil keputusan bersama dalam suatu majelis yang diikuti oleh seluruh rakyat. Menurut Mac Iver, praktik demokrasi seperti itu hanya mungkin dijalankan pada negara yang wilayah dan juga jumlah penduduknya sangat kecil dan homogen. Perkembangannya kemudian, demokrasi yang melibatkan rakyat secara langsung dalam pemerintahan saat ini tidaklah mungkin dilaksanakan.¹ Hal ini terjadi karena wilayah negara yang luas dan penduduknya sangat heterogen.

Demokrasi yang berkembang kemudian adalah demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan. Dalam demokrasi perwakilan, kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan rakyat, tetapi pelaksanaannya dilakukan dengan cara perwakilan, sehingga demokrasinya menjadi demokrasi perwakilan. Oleh karena itu, saat sekarang ini, dalam negara demokrasi selalu ada lembaga perwakilan rakyat yang diatur di dalam Konstitusi atau Undang-Undang Dasar negara yang bersangkutan.² Biasanya anggota badan atau lembaga perwakilan rakyat dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Oleh karena itu, sebuah negara yang menyatakan

¹ Muchamad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan Republik*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hal. 15

² Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusamedia, Bandung, 2007, hal. 1

diri sebagai negara demokrasi, maka penyelenggaraan pemilihan umum merupakan suatu keniscayaan. Pemilihan umum merupakan salah satu pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Indonesia merupakan negara berkedaulatan rakyat atau negara demokrasi, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang-undang dasar.” Kedaulatan rakyat atau demokrasi di Indonesia dilaksanakan dengan cara perwakilan atau demokrasi tidak langsung yang berarti rakyat akan memilih wakil-wakilnya yang akan duduk dalam lembaga perwakilan rakyat. Wakil-wakil rakyat itulah yang nantinya akan memperjuangkan kepentingan rakyat dalam menentukan kebijakan.

Sebagai sebuah negara berkedaulatan rakyat atau negara demokrasi dengan perwakilan, maka pemilihan umum merupakan sesuatu yang harus diselenggarakan di Indonesia. Penyelenggaraan pemilihan umum juga merupakan jaminan pelaksanaan hak asasi manusia, yaitu hak asasi dalam bidang politik.

Pemilihan umum yang diselenggarakan di Indonesia menurut ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan anggota Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota. Disamping itu, untuk pengisian jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota juga dilakukan pemilihan secara langsung oleh rakyat di daerahnya masing-masing.

Penyelenggaraan pemilihan umum tidak dapat dilepaskan dari keberadaan partai politik, karena partai politik merupakan peserta dalam pemilihan umum. Partai politik sebagai peserta pemilihan umum mempunyai hak untuk mencalonkan anggota

badan legislatif, yaitu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Selain itu partai politik juga berhak untuk mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden, pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur, pasangan Bupati dan Wakil Bupati, serta pasangan Walikota dan Wakil Walikota.

Perbincangan mengenai pemilihan umum selalu mewarnai media massa kita, baik media cetak maupun media elektronik. Pemberitaan tentang pemilihan umum setiap hari muncul di media, terutama menjelang diselenggarakannya pemilihan umum serentak tahun 2019. Hal yang sering menjadi topik perbincangan dan menjadi perdebatan berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 adalah masalah ambang batas bagi partai politik untuk dapat mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*), dan ambang batas bagi partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilihan umum (*parliamentary threshold*). Persoalan *presidential threshold* selalu menjadi topik pembicaraan yang panas sejak pertama kali diselenggarakan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat tahun 2004.

Perdebatan itu juga mewarnai gedung parlemen ketika dilakukan pembahasan dalam pembentukan undang-undang pemilihan umum. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai pendapat yang berbeda-beda. Ada anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang menginginkan tetap ada ambang batas bagi partai politik untuk dapat mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Alasannya adalah agar tidak terlalu banyak pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang maju dalam pemilihan umum, dan juga untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensiil. Di sisi lain ada anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang menginginkan tidak ada ambang batas, sehingga setiap partai

politik berhak untuk mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Salah satu alasannya adalah karena pemilihan umum diselenggarakan secara serentak, sehingga tidak relevan lagi penerapan ambang batas untuk pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.

Masing-masing anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai argumentasi untuk memperkuat pendapatnya, yang tentunya dengan agenda kepentingan politiknya. Perdebatan yang alot tersebut menyebabkan lamanya pembahasan undang-undang pemilihan umum, meskipun pada akhirnya diputuskan ambang batas bagi partai politik untuk dapat mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*) adalah 20% keanggotaan di parlemen atau 25% suara sah nasional yang diperoleh partai politik dalam pemilihan umum yang lalu, yang kemudian tertuang dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Keputusan *presidential threshold* meskipun sudah tertuang di dalam undang-undang tetap menimbulkan pro dan kontra di dalam tubuh parlemen maupun di masyarakat. Pihak yang tidak setuju kemudian mengajukan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ke Mahkamah Konstitusi.

Permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ditolak oleh Mahkamah Konstitusi, karena Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa *presidential threshold* merupakan *open legal policy* (kebijakan hukum terbuka) bagi pembentuk undang-undang. Selain itu, menurut Mahkamah Konstitusi, ketentuan *presidential threshold* akan memudahkan Presiden apabila memerlukan persetujuan parlemen dalam membuat kebijakan, karena Presiden mendapat dukungan mayoritas di parlemen. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tentunya sangat mengecewakan para pemohon. Dengan ditolaknya pengujian tersebut, maka

persyaratan *presidential threshold* bagi partai politik yang akan mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden tetap berlaku.

Ketentuan mengenai *presidential threshold* dirasakan tidak adil karena mengacu pada pemilihan umum DPR sebelumnya. Padahal dalam pemilihan umum serentak, pemilihan umum anggota DPR dan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara bersamaan. Pada pemilihan umum serentak tahun 2019, yang menjadi acuan *presidential threshold* adalah hasil pemilihan umum anggota DPR tahun 2014. Padahal hasil pemilihan umum anggota DPR tahun 2014 sudah digunakan untuk penghitungan *presidential threshold* pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden pada tahun yang sama. Selain itu, partai politik yang baru dibentuk dan tidak mengikuti pemilihan umum tahun 2014 tidak dapat mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu diperlukan kajian yang mendalam tentang ketentuan *presidential threshold* agar dapat mencerminkan keadilan, baik keadilan bagi masyarakat sebagai pemilih, maupun keadilan bagi partai politik itu sendiri sebagai peserta pemilihan umum.

Penulisan ini menjadi sangat penting karena Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum." Ketentuan Pasal 6A tersebut tidak menyebutkan secara tegas tentang persyaratan bagi partai politik untuk dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dapat diartikan bahwa setiap partai politik dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan umum. Ketika di dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum ditentukan partai politik yang dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden harus memenuhi ketentuan *presidential threshold*, yaitu sebanyak 20% suara di parlemen atau 25% suara sah secara nasional yang

diperoleh oleh partai politik maka sulit bagi partai politik baru untuk dapat menerima ketentuan *presidential threshold* tersebut.

Penyelenggaraan pemilihan umum serentak dan ketiadaan pengaturan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai ambang batas bagi partai politik untuk dapat mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden menyebabkan terjadinya perdebatan, sehingga hal tersebut memerlukan perbaikan dalam pengaturan *presidential threshold* agar dapat mencerminkan rasa keadilan bagi masyarakat dan juga keadilan bagi partai politik.

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dalam tulisan ini akan dibahas mengenai problematika *presidential threshold* dalam penyelenggaraan pemilihan umum serentak yang berkeadilan.

B. Rumusan Masalah

Tulisan ini difokuskan pada problematika *presidential threshold* dalam penyelenggaraan pemilihan umum serentak yang berbasis nilai keadilan. Permasalahan yang dianalisis dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pengaturan mengenai *presidential threshold* dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia?
2. Problematika apa yang timbul berkaitan dengan *presidential threshold* dalam penyelenggaraan pemilihan umum serentak?
3. Bagaimanakah ketentuan *presidential threshold* agar dapat mencerminkan rasa keadilan masyarakat dan keadilan bagi partai politik?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian pada dasarnya merupakan cara ilmiah

untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.³ Dalam melakukan suatu penelitian untuk mencapai tujuan, umumnya diperlukan suatu metode yang akurat dan terarah, sehingga tujuan dapat dicapai secara utuh dan menyeluruh. Demikian juga untuk memperoleh dan mengumpulkan data di dalam penelitian diperlukan metodologi yang tepat, sehingga apa yang ingin dicapai dalam penelitian dapat dipertanggungjawabkan.

Tujuan dari suatu penelitian adalah dapat ditemukan suatu kenyataan tentang obyek yang diteliti. Penelitian pada umumnya bertujuan untuk menemukan dan mengembangkan atau menguji kebenaran suatu pengetahuan. Menemukan berarti memperoleh sesuatu untuk mengisi kekosongan atau kekurangan. Mengembangkan berarti memperluas dan menggali lebih luas dan lebih dalam tentang sesuatu yang sudah ada. Menguji kebenaran dilakukan terhadap apa yang sudah ada atau menjadi diragukan kebenarannya.⁴

1. Obyek Penelitian

Obyek penelitian dalam penelitian ini adalah problematika *presidential threshold* dalam penyelenggaraan pemilihan umum serentak yang berbasis nilai keadilan. Pilihan pada obyek penelitian ini adalah bahwa partai politik adalah pilar utama demokrasi, sehingga dalam penyelenggaraan pemilihan umum, partai politik merupakan salah satu peserta pemilihan umum. Salah satu hak partai politik adalah mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi di dalam kenyataannya tidak semua partai politik dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden secara mandiri, karena persyaratan untuk dapat mencalonkan

³ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Bandung, 2011, hal. 2

⁴ Ronny Hanitiyo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Bandung, 1982

pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah bahwa partai politik yang bersangkutan harus mempunyai 20% suara di DPR atau 25% perolehan suara sah nasional.

Saat ini persyaratan tersebut menjadi perdebatan karena penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD digelar secara serentak. Hal ini menyebabkan kesulitan dalam menentukan persyaratan 20% suara di DPR atau 25% suara sah nasional dasarnya dari mana. Jika berdasarkan pemilihan umum sebelumnya, maka partai politik yang baru berdiri sudah pasti tidak dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi jika berdasarkan hasil pemilihan umum pada tahun yang sama dengan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden juga tidak memungkinkan karena pemilihan umum diselenggarakan secara serentak. Obyek penelitian ini selanjutnya akan dikaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, asas-asas hukum, maupun doktrin-doktrin hukum yang diajarkan oleh para ahli untuk mencari konstruksi hukum maupun hubungan hukumnya.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan serta doktrin. Penelitian hukum normatif meneliti kaidah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum.⁵

Penelitian hukum menurut Peter Mahmud Marzuki adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip

⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, hal. 36

hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁶ Penelitian ini akan menghimpun dan menganalisis norma-norma hukum positif yang berkaitan dengan problematika *presidential threshold* dalam penyelenggaraan pemilihan umum serentak yang berbasis nilai keadilan.

3. Jenis Data dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah Data Sekunder yang terdiri dari Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan bahan Hukum Tertier yang diperoleh dari buku-buku, literatur, makalah, peraturan perundang-undangan dan sumber data lain. Bahan hukum yang digunakan bersumber pada:

a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat yang terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- 4) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- 5) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- 6) Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hal. 35

penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang dimaksud di sini adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer dan isinya tidak mengikat. Jenis bahan hukum sekunder ini adalah buku-buku yang membahas masalah ketatanegaraan, khususnya membahas tentang demokrasi, pemilihan umum, partai politik, keadilan, dan khususnya yang membahas tentang *presidential threshold*, makalah-makalah, artikel-artikel, dan bentuk tulisan lainnya yang ada hubungannya dengan obyek penelitian.

- c. Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang sifatnya menunjang dan melengkapi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus dan topik yang terkait dengan topik penelitian.

4. Metode Pengumpulan Data

Pengumpulan data sekunder dilakukan menggunakan metode pendekatan literature, yaitu suatu penelitian kepustakaan dengan menggunakan bahan-bahan pustaka hukum yang mendukung dalam penelitian ini. Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan cara penelusuran, pengumpulan, dan studi dokumen secara konvensional seperti membaca, melihat, mendengarkan, maupun dengan teknologi informasi (media internet).

5. Metode Analisis Data

Data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier yang telah dikumpulkan dan diolah akan dianalisis dengan metode normatif. Hasil penelitian akan disusun dalam sebuah laporan penelitian yang disajikan secara deskriptif.

BAB

II

PEMILIHAN UMUM DAN PARTAI POLITIK

A. Pemilihan Umum

Pemilihan umum merupakan salah satu pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pemilihan umum juga merupakan hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat dan pelaksanaan hak asasi warga negara, pemerintah harus menyelenggarakan pemilihan umum secara berkala.

Pemilihan umum merupakan proses untuk memilih orang-orang yang nantinya akan duduk dalam jabatan-jabatan politik tertentu. Pemilihan umum yang banyak diselenggarakan oleh negara-negara demokrasi di dunia adalah untuk mengisi keanggotaan parlemen. Terdapat pula di beberapa negara, pemilihan umum diselenggarakan selain untuk memilih anggota parlemen juga untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Jadi pemilihan umum juga merupakan mekanisme pergantian kekuasaan yang teratur di dalam suatu negara. Dalam negara demokrasi lazimnya pergantian kekuasaan dilakukan secara demokratis melalui pemilihan umum, tidak dengan cara turun temurun.

Teori ketatanegaran mengenal adanya dua sistem pemilihan umum, yaitu sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis. Pemilihan umum dengan sistem mekanis, wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga perwakilan dipilih langsung oleh rakyat. Sedangkan pemilihan umum dengan sistem organis, wakil-wakil rakyat tidak dipilih secara langsung oleh rakyat tetapi

ditentukan berdasarkan pengangkatan. Pemilihan dengan sistem organis sudah ditinggalkan karena dinilai tidak demokratis. Pemilihan umum dengan sistem mekanis dibedakan menjadi dua, yaitu sistem perwakilan distrik dan sistem perwakilan proporsional.

Pemilihan umum dengan sistem distrik, wilayah suatu negara dibagi dalam distrik-distrik atau daerah-daerah pemilihan. Pembagian jumlah distrik atau daerah pemilihan sama dengan jumlah wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga perwakilan rakyat. Dalam sistem ini, setiap distrik hanya mempunyai satu orang wakil rakyat, sehingga sistem ini dikenal juga dengan *single member constituencies*. Berdasarkan pada hasil penghitungan suara dalam pemilihan umum, siapapun calon yang memperoleh suara terbanyak dalam suatu distrik akan menjadi wakil rakyat dari distrik yang bersangkutan. Oleh karena itu, calon wakil rakyat agar terpilih harus berasal dari distrik tersebut dan harus populer atau dikenal oleh masyarakat. Calon yang berasal dari luar distrik akan sulit untuk memenangkan pemilihan, karena masyarakat tidak mengenalnya.

Pemilihan umum sistem proporsional dikenal juga dengan sistem perwakilan berimbang. Pemilihan umum sistem proporsional dilaksanakan untuk menghilangkan beberapa kelemahan dari pemilihan umum sistem distrik. Gagasan utamanya adalah agar jumlah kursi yang diperoleh suatu golongan atau partai politik sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dalam pemilihan umum dari masyarakat. Pemilihan umum dengan sistem proporsional ini, wilayah negara dianggap sebagai satu daerah pemilihan besar, kemudian untuk keperluan teknis administratif dibagi dalam beberapa daerah pemilihan, yang dari setiap daerah pemilihan akan dipilih sejumlah wakil sesuai dengan banyaknya jumlah penduduk dalam daerah pemilihan tersebut. Jumlah wakil rakyat dalam setiap daerah pemilihan ditentukan oleh jumlah pemilih

dalam daerah pemilihan tersebut.⁷

Indonesia sebagai sebuah negara demokrasi, pemilihan umum diselenggarakan dalam waktu-waktu tertentu. Pemilihan umum diselenggarakan untuk mengisi jabatan-jabatan politik. Ada tiga macam tujuan pemilihan umum, yaitu:⁸

1. Memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan secara tertib.
2. Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat.
3. Dalam rangka melaksanakan hak asasi warga negara.

Pemilihan umum di Indonesia pasca reformasi diakomodir pengaturannya di dalam perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ayat (2) menyatakan bahwa: pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, penyelenggaraan pemilihan umum diatur di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Kedua Undang-Undang tersebut sekarang telah dicabut dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Penyelenggaraan pemilihan umum yang semula terpisah antara pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan pemilihan

⁷ Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV "Sinar Bakti", Jakarta, 1983, hal. 330283

⁸ *Ibid*, hal. 330.

umum Presiden dan Wakil Presiden, mulai tahun 2019 pemilihan umum diselenggarakan secara serentak dengan berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan bahwa pemilihan umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilihan umum diselenggarakan setiap lima tahun sekali.

Indonesia menerapkan sistem pemilihan umum campuran, yaitu perpaduan antara sistem perwakilan distrik dan sistem perwakilan proporsional. Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan daerah pemilihan. Pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka, sedangkan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.⁹ Untuk anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih untuk masing-masing provinsi. Jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah sama untuk masing-masing provinsi, karena Dewan Perwakilan Daerah mewakili kepentingan daerah. Penentuan jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah masing-masing provinsi tidak berdasarkan pada jumlah penduduk maupun luas wilayah. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam Pasal 22C ayat (2) menentukan bahwa anggota Dewan

⁹ Pasal 168 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Perwakilan Daerah dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari 1/3 (seper-tiga). jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Sistem proporsional dengan daftar calon terbuka dilakukan dengan cara pemilih memilih dan mencoblos tanda gambar partai politik dan mencoblos calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang namanya tercantum di dalam surat suara. Calon yang akan menjadi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota adalah mereka yang berdasarkan penghitungan suara hasil pemilihan umum memperoleh jumlah suara terbanyak, tidak berdasarkan pada nomor urut di dalam surat suara.

Sistem distrik berwakil banyak untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah dilakukan dengan cara mencoblos gambar calon anggota Dewan Perwakilan Daerah yang terdapat di dalam surat suara. Calon anggota Dewan Perwakilan Daerah yang terpilih menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah mereka yang dalam penghitungan suara mendapatkan suara terbanyak pertama sampai terbanyak keempat. Dikatakan berwakil banyak karena anggota Dewan Perwakilan Daerah di tiap-tiap provinsi adalah empat orang. Jadi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah yang mendapatkan suara terbanyak pertama sampai keempat di provinsi yang bersangkutan akan ditetapkan dan dilantik menjadi anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Peserta pemilihan umum untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik, sedangkan peserta pemilihan umum untuk anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. Partai politik yang dapat menjadi peserta pemilihan umum adalah partai politik yang telah ditetapkan/lulus verifikasi Komisi Pemilihan Umum. Partai politik

dapat menjadi peserta pemilihan umum yang memenuhi persyaratan sebagaimana diatur di dalam peraturan perundang-undangan yaitu:¹⁰

1. Berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang Partai Politik
2. Memiliki kepengurusan di seluruh provinsi
3. Memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan
4. Memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan.
5. Menyerahkan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat
6. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1000 (seribu) orang atau 1/1000 (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota.
7. Mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan akhir pemilu.
8. Mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU
9. Menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

Pemilihan umum di Indonesia berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Langsung artinya, rakyat Indonesia yang mempunyai hak pilih memberikan suaranya secara langsung tanpa perantara, sesuai

¹⁰ Pasal 173 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

dengan hati nuraninya. Umum artinya setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat berhak untuk ikut dalam pemilihan umum tanpa diskriminasi, tanpa membedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, maupun status sosial. Bebas artinya setiap warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih bebas menentukan pilihannya dalam pemilihan umum tanpa tekanan dari pihak manapun, dan dijamin keamanannya untuk dapat memilih sesuai dengan hati nurani dan kepentingannya. Rahasia artinya setiap warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih dijamin kerahasiaan atas pilihannya, tidak akan diketahui oleh siapapun dan dengan cara apapun. Jujur artinya di dalam penyelenggaraan pemilihan umum, setiap penyelenggara pemilihan umum, aparat pemerintah, peserta pemilihan umum, pengawas pemilihan umum, pemantau pemilihan umum, pemilih, dan semua pihak yang terkait dengan pemilihan umum harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adil artinya setiap pemilih dan peserta pemilihan umum harus mendapatkan perlakuan yang sama, dan bebas dari kecurangan pihak manapun dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan umum sejak masa pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, sampai Era Reformasi saat sekarang ini. Pada masa pemerintahan Orde Lama pemilihan umum diselenggarakan satu kali, yaitu tahun 1955 untuk memilih anggota Konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Pemilihan umum tahun 1955 diselenggarakan dengan dua tahapan yaitu tahap pertama diselenggarakan pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang diikuti oleh dua puluh sembilan partai politik dan individu, dan pemilihan umum tahap kedua diselenggarakan pada tanggal 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, pemilihan umum

diselenggarakan secara rutin sejak tahun 1971 setiap lima tahun sekali. Sepanjang masa pemerintahan Orde Baru telah menyelenggarakan pemilihan umum sebanyak enam kali, yaitu pada tahun 1971, tahun 1977, tahun 1982, tahun 1987, tahun 1992, dan tahun 1997. Pemilihan umum pada masa Orde baru diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai lembaga negara tertinggi.

Pada Era Reformasi, sampai sekarang ini pemilihan umum telah diselenggarakan lima kali, yaitu tahun 1999, tahun 2004, tahun 2009, tahun 2014 dan tahun 2019. Pemilihan umum tahun 1999 diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Pemilihan umum pertama yang diselenggarakan pada awal reformasi ini diikuti oleh empat puluh delapan partai politik.¹¹ Banyaknya kontestan pemilih-

¹¹ Partai Indonesia Baru, Partai Kristen Nasional Indonesia, Partai Nasional Indonesia - Supeni, Partai Aliansi Demokrat Indonesia, Partai Kebangkitan Muslim Indonesia, Partai Ummat Islam, Partai Kebangkitan Ummat, Partai Masyumi Baru, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Syarikat Islam Indonesia, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Abul Yatama, Partai Kebangsaan Merdeka, Partai Demokrasi Kasih Bangsa, Partai Amanat Nasional, Partai Rakyat Demokratik, Partai Syarikat Islam Indonesia 1905, Partai Katolik Demokrat, Partai Pilihan Rakyat, Partai Rakyat Indonesia, Partai Politik Islam Indonesia Masyumi, Partai Bulan Bintang, Partai Solidaritas Pekerja, Partai Keadilan, Partai Nahdlatul Ummat, Partai Nasional Indonesia - Front Marhaenis, Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia, Partai Republik, Partai Islam Demokrat, Partai Nasional Indonesia - Massa Marhaen, Partai Musyawarah Rakyat Banyak, Partai Demokrasi Indonesia, Partai Golongan Karya, Partai Persatuan, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Uni Demokrasi Indonesia, Partai Buruh Nasional, Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong, Partai Daulat Rakyat, Partai Cinta Damai, Partai Keadilan dan Persatuan, Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia, Partai Nasional Bangsa Indonesia, Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia, Partai Solidaritas Uni Nasional

an umum ini terjadi karena setelah selama tiga puluh dua tahun negara Indonesia terkungkung dalam pemerintahan otoriter Orde Baru, seakan terjadi euphoria demokrasi, sehingga pertumbuhan partai politik begitu cepat. Dari empat puluh delapan partai politik yang menjadi peserta pemilihan umum tahun 1999, yang berhasil memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat hanya dua puluh dua partai politik. Pemilihan umum tahun 2004 diikuti oleh dua puluh empat partai politik,¹² pemilihan umum tahun 2009 diikuti oleh tiga puluh delapan partai politik nasional¹³ dan enam partai

Indonesia, Partai Nasional Demokrat, Partai Ummat Muslimin Indonesia, Partai Pekerja Indonesia

¹² Partai Nasional Indonesia Marhaenisme, Partai Buruh Sosial Demokrat, Partai Bulan Bintang, Partai Merdeka, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan, Partai Perhimpunan Indonesia Baru, Partai Nasional Banteng Kemerdekaan, Partai Demokrat, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, Partai Penegak Demokrasi Indonesia, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia, Partai Amanat Nasional, Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Bintang Reformasi, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Damai Sejahtera, Partai Golongan Karya, Partai Patriot Pancasila, Partai Sarikat Indonesia, Partai Persatuan Daerah, Partai Pelopor

¹³ Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI), Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Barisan Nasional (Barnas), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Perjuangan Indonesia Baru (PIB), Partai Kedaulatan, Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Pemuda Indonesia (PPI), Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNI Marhaenisme), Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Karya Perjuangan (PKP), Partai Matahari Bangsa (PMB), Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI), Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK), Partai Republika Nusantara (RepublikaN), Partai Pelopor, Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Damai Sejahtera (PDS), Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia (PNBK Indonesia), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Patriot, Partai Demokrat, Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI), Partai Indonesia Sejahtera (PIS), Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), Partai Merdeka, Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI), Partai Sarikat Indonesia (PSI), Partai Buruh

politik lokal Aceh,¹⁴ pemilihan umum tahun 2014 diikuti oleh dua belas partai politik nasional,¹⁵ dan tiga partai politik lokal Aceh,¹⁶ dan pemilihan umum tahun 2019 diikuti oleh enam belas partai politik nasional dan empat partai politik lokal Aceh. Pemilihan umum mulai tahun 2004 sampai saat ini diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Daerah Provinsi, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Pemilihan umum tahun 2004, 2009, dan 2014 diselenggarakan terpisah antara pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan umum tahun 2019 untuk pertama kalinya diselenggarakan serentak, bersamaan antara pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.

B. Partai Politik

Partai politik dapat diartikan sebagai suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan dari kelompok ini terutama adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik, (biasanya) dengan cara konstitusional, untuk

¹⁴ Partai Aceh Aman Seujahtra (PAAS) Partai Daulat Aceh (PDA), Partai Suara Independen Rakyat Aceh (SIRA), Partai Rakyat Aceh (PRA) Partai Aceh (PA), Partai Bersatu Aceh (PBA)

¹⁵ Partai NasDem, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Golongan Karya, Partai Gerakan Indonesia Raya, Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Bulan Bintang (No. Urut 14), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (No. Urut 15)

¹⁶ Partai Damai Aceh, Partai Nasional Aceh, Partai Aceh

melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.¹⁷ Sigmund Neumann dalam bukunya *Modern Political Parties* mengemukakan bahwa partai politik merupakan organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.¹⁸

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, pengertian atau definisi 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁹

Dalam sebuah negara demokrasi, partai politik merupakan pilar utama demokrasi, oleh karena itu, agar demokrasi yang ditopang kuat, maka partai politiknya harus kuat pula. Partai politik sebagai pilar utama demokrasi harus dapat menciptakan sistem politik yang demokratis. Partai politik mempunyai posisi (status) dan peranan (*role*) yang sangat penting dalam setiap sistem demokrasi, karena partai politiklah yang sebenarnya menentukan demokrasi. Partai politik memainkan peran penghubung yang strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga

¹⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 1985, hal. 160-161

¹⁸ Sigmund Neumann, "Modern Political Parties", dalam Miriam Budiardjo, *ibid.* hal. 162

¹⁹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

negara.²⁰

Partai politik dituntut untuk meningkatkan peran, fungsi, dan tanggung jawab dalam kehidupan demokrasi secara konstitusional sebagai sarana partisipasi politik masyarakat dalam upaya mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia, menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Fungsi partai politik dalam negara demokratis adalah:²¹

1. Partai politik sebagai sarana komunikasi politik.
2. Partai politik sebagai sarana sosialisasi politik (*political socialization*)
3. Partai politik sebagai sarana rekrutment politik (*political recruitment*)
4. Partai politik sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*)

Partai politik sebagai sarana komunikasi politik berperan sangat penting dalam upaya mengartikulasikan kepentingan (*interests articulation*) atau political interests yang ada pada masyarakat. Berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat diserap sebaik-baiknya oleh partai politik menjadi ide-ide, visi, dan kebijakan-kebijakan partai politik, yang nantinya diharapkan dapat mempengaruhi kebijakan kenegaraan.

Partai politik sebagai sarana sosialisasi politik berperan dalam memasyarakatkan ide, visi, dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik untuk mendapatkan dukungan

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 153

²¹ Miriam Budiardjo, *op.cit.* hal. 163-164

masyarakat. dalam sosialisasi politik ini, partai politik dapat berperan sekaligus dalam memberikan pendidikan politik kepada masyarakat.

Partai politik sebagai sarana rekrutmen politik berperan sebagai penyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi-posisi tertentu. Partai politik terlibat dalam pengisian jabatan-jabatan politik melalui prosedur politik. Untuk pengisian jabatan atau rekrutmen pejabat negara, baik langsung maupun tidak langsung, partai politik dapat berperan.

Partai politik sebagai sarana pengatur konflik berperan dalam mengatur dan mengelola konflik yang terjadi dalam masyarakat. partai politik berperan sebagai sarana agregasi kepentingan yang menyalurkan ragam kepentingan yang berbeda-beda melalui saluran kelembagaan politik partai. Partai politik mengagregasikan dan mengintegrasikan berbagai kepentingan dengan cara menyalurkannya dengan sebaik-baiknya untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik kenegaraan.²²

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 menentukan fungsi partai politik yang diwujudkan secara konstitusional, yaitu:

1. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.²³
2. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat.

²² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hal. 162-163

²³ Pendidikan politik adalah proses pembelajaran dan pemahaman tentang hak, kewajiban, dan tanggung jawab setiap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

3. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.
4. Partisipasi politik warga negara Indonesia.
5. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Partai politik juga mempunyai hak dan kewajiban, salah satu haknya adalah ikut serta dalam pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota), Presiden dan Wakil Presiden, serta dalam pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Partai politik sebagai peserta pemilihan umum dapat mengajukan calon anggota DPR, DPRD, dan calon Presiden dan Wakil Presiden, serta mengajukan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Keberadaan partai politik yang begitu penting dalam sebuah negara demokrasi harus diimbangi dengan kualitas partai politik. Untuk mewujudkan partai politik yang berkualitas, maka pendirian partai politik harus memenuhi persyaratan tertentu. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang partai politik menentukan bahwa partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit tiga puluh orang warga negara Indonesia yang telah berusia dua puluh satu tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi. Partai Politik didaftarkan oleh paling sedikit lima puluh orang pendiri yang mewakili seluruh pendiri Partai Politik dengan akta notaris. Pendiri dan pengurus Partai Politik dilarang merangkap sebagai anggota Partai Politik lain. Pendirian dan pembentukan Partai Politik menyertakan 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan. Akta notaris untuk pendirian partai politik harus memuat Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga, serta kepengurusan Partai Politik tingkat pusat. Anggaran Dasar partai politik memuat

paling sedikit mengenai: a) asas dan ciri Partai Politik; b) visi dan misi Partai Politik; c) nama, lambang, dan tanda gambar Partai Politik; d) tujuan dan fungsi Partai Politik; e) organisasi, tempat kedudukan, dan pengambilan keputusan; f) kepengurusan Partai Politik; g) mekanisme rekrutmen keanggotaan Partai Politik dan jabatan politik; h) sistem kaderisasi; i) mekanisme pemberhentian anggota Partai Politik; j) peraturan dan keputusan Partai Politik; k) pendidikan politik; l) keuangan Partai Politik; dan m) mekanisme penyelesaian perselisihan internal Partai Politik. Kepengurusan Partai Politik tingkat pusat disusun dengan menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh per seratus) keterwakilan perempuan.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 menentukan bahwa untuk dapat menjadi peserta pemilihan umum, Langkah berikutnya dalam pendirian partai politik adalah harus didaftarkan ke Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk menjadi badan hukum. Untuk menjadi badan hukum, partai politik harus mempunyai: a) akta notaris pendirian Partai Politik; b) nama, lambang, atau tanda gambar yang tidak mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan nama, lambang, atau tanda gambar yang telah dipakai secara sah oleh Partai Politik lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan; c) kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima per seratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh per seratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan; d) kantor tetap pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilihan umum; dan e) rekening atas nama Partai Politik.”

Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011, menerima pendaftaran dan melakukan penelitian dan/atau verifikasi kelengkapan dan kebenarannya. Penelitian dan/atau verifikasi dilakukan

paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya dokumen persyaratan secara lengkap. Pengesahan Partai Politik menjadi badan hukum dilakukan dengan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia paling lama 15 (lima belas) hari sejak berakhirnya proses penelitian dan/atau verifikasi. Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia mengenai pengesahan Partai Politik diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia.”

C. Teori Keadilan

Membahas keadilan tidak dapat dipisahkan dari pembahasan tentang hukum, karena ruh dari hukum adalah keadilan. Ketika sebuah negara mendeklarasikan diri sebagai negara hukum, maka keadilan akan selalu dituntut oleh warga negara kepada negara. Akan tetapi tidak mudah untuk mendefinisikan tentang keadilan itu sendiri. Masing-masing orang memberikan pengertian yang berbeda terhadap keadilan.

Pengertian keadilan mirip cerita gajah yang diteliti oleh beberapa peneliti buta. Masing-masing peneliti ketika memegang gajah akan memberikan gambaran berbeda-beda, tergantung bagian mana yang dipegang atau diraba oleh peneliti buta.²⁴ Ketika peneliti memegang telinga gajah, dia akan mengatakan bahwa gajah itu tipis dan lebar. Ketika peneliti lainnya memegang badannya, dia akan mengatakan bahwa gajah itu gemuk dan besar, dan sebagainya. Berdasarkan cerita tersebut, masing-masing orang akan memberikan pengertian yang berbeda mengenai keadilan. Berikut ini diuraikan teori keadilan menurut beberapa ahli.

1. Teori Keadilan menurut John Stuart Mill

Menurut John Stuart Mill, keadilan tidak muncul dari seke-

²⁴ Karen Leback, *Teori-teori Keadilan, Six Theories of Justice*, Nusa Media Bandung, 1986, hal. 1

dar “insting alami yang sederhana di dada manusia”, melainkan dari kebutuhan akan dukungan masyarakat. Keadilan adalah nama bagi persyaratan moral tertentu yang secara kolektif berdiri lebih tinggi di dalam skala kemanfaatan sosial, dan karenanya menjadi kewajiban yang lebih dominan ketimbang persyaratan moral lainnya.²⁵

John Stuart Mill menemukan adanya enam kondisi yang umumnya dipandang sebagai hal yang tidak adil yaitu:²⁶

- a. Memisahkan manusia dari hal-hal yang atasnya mereka memiliki hak legal
- b. Memisahkan manusia dari hal-hal yang atasnya mereka memiliki hak moral
- c. Manusia tidak memperoleh apa yang layak diterimanya, kebaikan bagi yang bertindak benar, dan keburukan bagi yang bertindak salah
- d. Perselisihan iman diantara orang per orang
- e. Bersikap setengah-setengah
- f. Mengancam atau menekan orang lain yang tidak setara dengannya

2. Teori Keadilan Menurut John Rawls

Keadilan yang digagas oleh John Rawls adalah keadilan distributif, sehingga keadilan sebagai kesetaraan (*justice as fairness*). Menurut John Rawls, kondisi bagi keadilan akan tercapai jika pribadi-pribadi yang sama-sama tidak berkepentingan mengemukakan klaim-klaim yang bertentangan mengenai pembagian keuntungan sosial di dalam kondisi kelangkaan yang moderat.²⁷

²⁵ *Ibid.* hal. 19

²⁶ *Ibid.* hal. 20

²⁷ *Ibid.* hal. 51

3. Keadilan dalam Islam

Keadilan berasal dari kata dasar “adil” yang diserap dari kata berbahasa Arab ‘*adl*. Kata ‘*adl* dalam Al-Qur’an memiliki aspek dan objek yang beragam, begitu pula dengan pelakunya. Keragaman tersebut menyebabkan keragaman makna. Menurut Quarish Shihab, kata ‘*adl* sedikitnya mempunyai empat makna yang berbeda:²⁸

- a. ‘*adl* yang berarti sama atau persamaan, sebagaimana dalam Surah An-Nisa’ ayat 58: apabila kamu menetapkan hukum diantara manusia, tetapkanlah dengan adil. Kata adil pada ayat ini biasa diartikan sama, yang mencakup sikap dan perlakuan hakim ketika proses pengambilan keputusan berjalan.
- b. ‘*adl* yang berarti seimbang, sebagaimana dalam Surah Al-Ma’idah ayat 95 dan Surah al-Infitar ayat 7: Allah telah menciptakan kamu lalu menyempurnakan kejadianmu dan menjadikan (susunan tubuh)mu seimbang. Quarish Shihab menjelaskan, keseimbangan ditemukan pada suatu kelompok yang di dalamnya terdapat beragam bagian yang menuju satu tujuan tertentu, selama syarat dan kadar tertentu terpenuhi dalam tiap bagiannya.
- c. ‘*adl* yang berarti perhatian terhadap hak individu dan memberikan hak itu kepada setiap pemiliknya. Pengertian inilah yang kemudian diartikan sebagai “menempatkan sesuatu pada tempatnya”, atau “memberi pihak lain haknya melalui jalan yang terdekat”.
- d. ‘*adl* dalam arti yang dinisbahkan kepada Allah SWT. ‘*adl* berarti memelihara kewajaran atau berlanjutnya eksistensi dan perolehan rahmat sewaktu terdapat banyak kemungkinan untuk itu. Keadilan Allah pada dasarnya merupakan rahmat dan

²⁸ Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur’an, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, Tafsir Al-Qur’an Tematik, Buku ke 9, Edisi Revisi, 2014, hal. 4

kebaikannya. Keadilan Allah SWT mengandung konsekuensi bahwa rahmat Allah tidak tertahan untuk diperoleh sejauh makhluk itu dapat meraihnya.

D. Pemilihan Khalifah dalam Sistem Pemerintahan Islam

Kepemimpinan dan pemerintahan dalam sebuah negara Islam bersifat sentralistik (terpusat) sedangkan masalah administrasinya bersifat desentralistik. Negara terbentuk dari beberapa wilayah (provinsi) yang dipimpin oleh seorang wali (gubernur). Para pejabat negara diangkat oleh Khalifah.

Metode pengangkatan seorang Khalifah dilakukan melalui proses bai'at (perjanjian antara rakyat dengan penguasa), rakyat wajib bersikap taat kepada Khalifah, sepanjang Khalifah menegakkan ideologi Islam. Bai'at diberikan kepada seorang Khalifah baru, yang dipilih dengan cara:²⁹

1. Pemilihan langsung oleh seluruh kaum muslimin
2. Penunjukan oleh wakil-wakil umat yang duduk di Majelis Umat dan orang-orang yang berpengaruh di masyarakat.

Sistem pemerintahan negara Islam dibangun dengan empat pilar, yaitu:

1. Kedaulatan berada di tangan syara'
2. Kekuasaan berada di tangan umat
3. Memilih seorang Khalifah adalah kewajiban seluruh kaum muslim
4. Khalifah memiliki kewenangan khusus untuk mengadopsi hukum syara', hanya Khalifah yang berhak menetapkan konstitusi dan berbagai undang-undang.

Kepemimpinan dalam Islam merupakan suatu perjanjian

²⁹ Jalal Al-Ansari (Editor), *Introduction to The System of Islam*, Khilafah Publications, 1416 H/1996 M, diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia "Mengenal Sistem Islam dari A sampai Z, Pustaka Thariqul Izzah, Bogor, 2006, hal. 73

antara kaum muslim dengan Khalifah. Kekuasaan seorang Khalifah sepenuhnya tergantung pada dukungan umat, yang ditunjukkan dengan bai'at yang mereka berikan kepada Khalifah. Dalam perspektif Islam, seorang Khalifah harus memenuhi syarat-syarat berikut ini:³⁰

1. Muslim
2. Laki-laki
3. Merdeka (bukan seorang budak)
4. Berakal
5. Baligh (dewasa)
6. Adil
7. Mampu mengemban tugas sebagai Khalifah.

Dalam pemilihan Khalifah, prosesnya adalah Majelis Umat akan mengumumkan nama calon Khalifah, dan umat akan memilih dengan cara mendatangi tempat pemungutan suara yang disediakan di setiap daerah. Kemudian negara akan melakukan penghitungan suara secepat mungkin, agar Khalifah terpilih dapat diangkat dalam waktu tiga hari, yaitu waktu maksimal yang ditetapkan syara' bagi kaum muslim untuk hidup tanpa seorang amir (pemimpin).

Calon yang mendapatkan suara terbanyak akan menjadi pemenang dan dibai'at. Umat Islam harus memberikan dukungan kepada Khalifah, agar kekuasaannya mendapat legitimasi. Dukungan ini ditunjukkan dengan kesepakatan para *ahlu halli wal 'aqdi*, yang merupakan wakil umat.

Khalifah terpilih kemudian tampil di hadapan umat, dan mengundang seluruh kaum muslim untuk memberikan bai'at kepadanya. Bai'at kedua ini disebut dengan bai'at tha'at (bai'at kesetiaan). Ketaatan kepada Khalifah merupakan salah satu kewajiban kaum muslim.³¹

³⁰ *Ibid*, hal. 80

³¹ *Ibid*. hal. 81

BAB PENGATURAN PRESIDENTIAL THRESHOLD

III DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN INDONESIA

Presidential threshold tidak dikenal dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara tidak langsung atau dengan perwakilan. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan, seiring dengan perubahan Konstitusi atau Undang-Undang Dasar, dan juga pergantian pemerintahan. Begitupun pengaturan tentang *presidential threshold* juga mengalami perubahan, seiring dengan perubahan model pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan perubahan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Pengaturan mengenai *presidential threshold* dilakukan sejak Indonesia menerapkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. *Presidential threshold* merupakan syarat ambang batas minimal perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat atau perolehan suara sah secara nasional bagi partai politik untuk dapat mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat (*direct popular vote*) dilaksanakan sejak tahun 2004 pasca perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Konsekuensi dari pemilihan secara langsung oleh rakyat adalah Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, akan tetapi

bertanggung jawab langsung kepada rakyat pemilih (*direct responsible to the people*). Secara umum, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat dianggap lebih demokratis apabila dibandingkan dengan pemilihan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat diperlukan dengan alasan: pertama, untuk memunculkan Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan kehendak rakyat. Hal ini berdasarkan pengalaman pemilihan umum tahun 1999, dimana konfigurasi dukungan politik rakyat terhadap calon yang diajukan oleh partai politik berbeda dengan konfigurasi politik wakil rakyat yang ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kedua, untuk menjamin stabilitas pemerintahan supaya Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak mudah dijatuhkan di tengah masa jabatannya yang berlaku dalam sistem pemerintahan presidensiil.³²

Berikut ini diuraikan mengenai perkembangan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden/pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, dan pengaturan mengenai *presidential threshold* berdasarkan pergantian pemerintahan dan Konstitusi yang pernah dan sedang berlaku di Indonesia.

A. Masa Pemerintahan Orde Lama

Sebelum Indonesia merdeka, para pendiri bangsa yang tergabung dalam Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) telah memperdebatkan tentang corak kepemimpinan di negara baru Indonesia kelak ketika telah merdeka. Sepuluh orang anggota BPUPKI yaitu Hoesein Djajadiningrat, Soepomo, Soebardjo, Singgih, Boentaran, Soetardjo, Sastro-moeljono, Soewandi, A.A. Maramis, dan Soerachman mengusulkan

³² Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Fajar Interpratama Mandiri, Jakarta, 2017, hal. 156

agar negara Indonesia diperintah oleh suatu Dewan Pimpinan Negara yang terdiri dari tiga orang anggota. Para anggota Dewan Pimpinan Negara tersebut dipilih berdasarkan suara terbanyak oleh orang-orang terkemuka di seluruh Indonesia.³³ Selain kesepuluh anggota BPUPKI tersebut, terdapat anggota lain yaitu Rooseno yang mengusulkan agar Pemimpin Besar dan Pemimpin Daerah ditunjuk oleh Balatentara Dai Nippon. Di samping itu nantinya juga ada parlemen dan Majelis Penasihat.

Tanggal 17 Agustus 1945, di halaman Jl. Pegangsaan Timur Nomor 56 Jakarta, Soekarno-Hatta atas nama bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaan Indonesia. Pada waktu yang sama dikibarkanlah bendera Indonesia Sang Saka Merah Putih, dan dikumandangkan lagu kebangsaan Indonesia Raya. Sebagai sebuah negara yang merdeka, sehari setelah proklamasi kemerdekaan, pada tanggal 18 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) mengesahkan Undang-Undang Dasar 1945.

Pasca Indonesia merdeka dan telah mempunyai Undang-Undang Dasar, lembaga-lembaga negara yang diamanatkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 belum terbentuk, termasuk lembaga Presiden. Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, pembentukan lembaga Presiden dilakukan dengan cara pemilihan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pasal 6 ayat (2) menyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. Syarat untuk dapat dipilih sebagai Presiden diatur di dalam Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Presiden harus "orang Indonesia asli".

Pada awal Indonesia merdeka, lembaga Majelis Permusya-

³³ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Perubahan, Buku V Pemilihan Umum, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2010, hal. 25

waratan Rakyat yang berwenang memilih Presiden dan Wakil Presiden belum terbentuk. Untuk pertama kalinya, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Dalam Sidang PPKI yang diselenggarakan pada tanggal 18 Agustus 1945 yang diketuai oleh Ir. Soekarno menyetujui dan mengesahkan ketentuan Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia”.

Setelah Pasal III Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945 disetujui dan disahkan, maka berdasarkan ketentuan tersebut, anggota PPKI Otto Iskandardinata menyampaikan dalam sidang PPKI: “Berhubung dengan keadaan waktu, saya harap supaya pemilihan Presiden diselenggarakan dengan aklamasi dan saya majukan sebagai calon, yaitu Bung Karno sendiri. (Tepuk tangan)”³⁴ Semua anggota PPKI pun secara aklamasi menyetujui pemilihan Ir. Soekarno sebagai Presiden. Selanjutnya dalam sidang PPKI pula, Otto Iskandardinata mengajukan Mohammad Hatta sebagai calon Wakil Presiden dengan menyampaikan: “Pun untuk pemilihan Wakil Kepala Negara Indonesia saya usulkan cara yang baru ini dijalankan. Dan saya usulkan Bung Hatta menjadi Wakil Kepala Negara Indonesia”.³⁵ Usulan Otto Iskandardinata disetujui, dan akhirnya secara aklamasi juga Muhammad Hatta dipilih oleh PPKI sebagai Wakil Presiden. Sejak saat itu, Negara Republik Indonesia merdeka telah memiliki Presiden dan Wakil Presiden.

Selain Presiden dan Wakil Presiden, lembaga-lembaga negara yang lain belum terbentuk. Ketiadaan lembaga-lembaga negara lain menyebabkan Presiden dan Wakil Presiden sebagai

³⁴ Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 563

³⁵ *Ibid.* hal. 564

lembaga negara yang telah terbentuk, kekuasaannya sangat besar. Kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif tersentral pada Presiden. Sebagaimana ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan yang menyatakan bahwa “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut undang-undang dasar ini, kekuasaannya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah komite nasional.”

Selain di dalam Aturan Peralihan, pasal-pasal di dalam Undang-Undang Dasar 1945 juga memberikan kekuasaan yang besar kepada Presiden, misalnya di dalam Pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar” yang menunjukkan bahwa Presiden memegang kekuasaan eksekutif. Makna dari ketentuan tersebut adalah bahwa Presiden adalah satu-satunya pemimpin pemerintahan.

Presiden juga sebagai pemegang kekuasaan legislatif berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (1) disebutkan bahwa “Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”. Selain membentuk Undang-Undang, Presiden juga mempunyai kekuasaan untuk membentuk peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang (perpu) jika Presiden menilai negara dalam keadaan genting. Juga Presiden berhak untuk mengeluarkan peraturan pemerintah (PP) untuk menjalankan undang-undang. Dalam kaitannya dengan kekuasaan yudikatif, Pasal 14 menyatakan bahwa “Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi”

Seiring berjalannya waktu, kekuasaan legislatif diserahkan kepada Badan Pekerja Komite Nasional pada bulan Oktober 1945. Selanjutnya pada bulan November 1945, Sukarno menyerahkan kekuasaan eksekutif pada Kabinet Syahrir I. Penyerahan kekuasaan ini juga menandakan bahwa, Presiden tidak menjalankan kekuasaan pemerintahan (bukan sebagai kepala pemerintahan), tetapi

Presiden berkedudukan sebagai Kepala Negara. Namun pada tanggal 29 Juni 1946 - 2 Oktober 1946, dan tanggal 27 Juni 1947 - 3 Juli 1947, Sukarno kembali mengambil alih kekuasaan saat terjadi keadaan darurat. Pada tanggal 29 Januari 1948 Sukarno kembali membentuk kabinet presidensiil. Wakil Presiden Moh Hatta ditugasi untuk memimpin kabinet sehari-hari. Di sini dapat dilihat bahwa Presiden dan Wakil Presiden melakukan pembagian kekuasaan.

Undang-Undang Dasar 1945 yang dibentuk pasca Indonesia merdeka belum sepenuhnya berlaku, sampai kemudian tahun 1949 digantikan dengan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949. Bentuk negara Indonesia berganti dari bentuk kesatuan ke bentuk serikat atau federal berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949³⁶. Perubahan bentuk negara dari kesatuan menurut Undang-Undang Dasar 1945 ke bentuk federal menurut Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 merupakan hasil akhir dari perundingan-perundingan antara Pemerintah Indonesia dengan Kerajaan Belanda yang ketika itu ingin menjajah kembali Indonesia, dengan alasan Indonesia dulunya adalah bagian sah dari Kerajaan Belanda, namun diambil alih oleh Jepang karena Belanda yang bergabung dengan sekutu-sekutunya kalah perang terhadap Jepang pada tahun 1941. Dengan kalahnya Jepang dalam Perang Pasifik tahun

³⁶ Dalam Bab I, Bagian I, Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 dinyatakan bahwa Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi. Daerah-daerah bagian menurut ketentuan Bab I, Bagian I, Pasal 2 Konstitusi RIS terdiri dari:

- a. Negara Republik Indonesia, dengan daerah menurut status quo seperti tersebut dalam Persetujuan Renville tanggal 17 Januari tahun 1948; Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan termasuk Distrik Federal Jakarta, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatera Timur dengan pengertian bahwa status quo Asahan Selatan dan Labuhanbatu berhubungan dengan Negara Sumatera Timur tetap berlaku, Negara Sumatera Selatan.
- b. Satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri: Jawa Tengah, Bangka, Belitung, Riau, Kalimantan Barat (daerah istimewa), Dayak Besar, Daerah Banjar, Kalimantan Tenggara, dan Kalimantan Timur.

1945, Belanda mengklaim bahwa Indonesia secara hukum internasional kembali menjadi bagian dari Kerajaan Belanda.³⁷

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 mengatur mengenai lembaga kepresidenan di dalam Pasal 68 yang menentukan bahwa:

- (1) Presiden dan menteri-menteri bersama-sama merupakan pemerintah.
- (2) Dimana-mana dalam konstitusi ini disebut pemerintah maka yang dimaksud ialah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka.
- (3) Pemerintah berkedudukan di ibu kota Jakarta, kecuali jika dalam hal darurat pemerintah menentukan tempat yang lain.

Pengisian jabatan Presiden menurut Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 diatur di dalam Pasal 69 ayat (1) yang berbunyi "Presiden ialah kepala negara". Selanjutnya di dalam Pasal 69 ayat (2) berbunyi "Beliau dipilih oleh orang-orang yang dikuasakan oleh pemerintah daerah-daerah yang tersebut dalam Pasal 2."³⁸ Dalam memilih Presiden, orang-orang yang dikuasakan

³⁷ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Rajawali Pers, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009, Hal. 120

³⁸ Pasal 2 Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 berbunyi "Republik Indonesia Serikat meliputi seluruh daerah Indonesia, yaitu daerah bersama:

- a. Negara Republik Indonesia, dengan daerah menurut status quo seperti tersebut dalam Persetujuan Renville tanggal 17 Januari tahun 1948;
Negara Indonesia Timur
Negara Pasundan, termasuk Distrik Federal Jakarta;
Negara Jawa Timur;
Negara Madura;
Negara Sumatera Timur, dengan pengertian bahwa status quo Asahan Selatan dan Labuhanbatu berhubungan dengan negara Sumatera Timur tetap berlaku;
Negara Sumatera Selatan.
- b. Satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri:
Jawa Tengah;

itu berusaha mencapai kata sepakat.” Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 tidak mengatur secara rinci mengenai persyaratan calon Presiden. Pasal 69 ayat (3) menentukan bahwa “Presiden harus orang Indonesia yang telah berusia 30 tahun; beliau tidak boleh orang yang tidak diperkenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang telah dicabut haknya untuk dipilih”.

Presiden memerintahkan kepada Perdana Menteri untuk menjalankan pekerjaannya sehari-hari jika perlu karena Presiden berhalangan. Tidak ada pengaturan mengenai masa jabatan Presiden sebagaimana di dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang membatasi masa jabatan Presiden adalah lima tahun. Konstitusi Republik Indonesia 1949 dalam Pasal 72 ayat (2) menentukan bahwa undang-undang federal mengatur pemilihan Presiden baru untuk hal, apabila Presiden tetap berhalangan, berpulang atau meletakkan jabatannya.

Meskipun terdapat mekanisme baru dalam pengisian jabatan Presiden menurut ketentuan Pasal 69 ayat (1) dan ayat (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, akan tetapi mekanisme tersebut tidak dilakukan, sehingga Soekarno tetap menjadi Presiden Republik Indonesia Serikat. Untuk jabatan Wakil Presiden, Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 tidak mengenalnya dan

Bangka;
Belitung;
Riau;
Kalimantan Barat (daerah istimewa);
Dayak Besar;
Daerah Banjar;
Kalimantan Tenggara; dan
Kalimantan Timur.

a dan b adalah daerah-daerah bagian yang dengan kemerdekaan menentkan nasib berdiri, bersatu dalam ikatan federasi Republik Indonesia Serikat, berdasarkan yang ditetapkan dalam konstitusi ini dan lagi

c. Daerah-daerah Indonesia selebihnya yang bukan daerah-daerah bagian.

tidak mengaturnya.

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 belum berlaku efektif, dan kemudian digantikan dengan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 berlaku berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat Menjadi Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia, diumumkan di Jakarta pada tanggal 15 Agustus 1950 oleh Menteri Kehakiman, Lembaran Negara Nomor 56 Tahun 1950. Bentuk negara Indonesia kembali kepada bentuk negara kesatuan sehingga tidak ada lagi negara bagian.

Di dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tidak mengatur mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, karena di dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tidak dikenal adanya lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat. Lembaga yang ada adalah Konstituante yang diadakan khusus untuk menjalankan fungsi membuat Undang-Undang Dasar.³⁹ Lembaga Konstituante ini tidak mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat di dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pada masa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara 1950, pengisian jabatan Presiden diatur di dalam Pasal 45 yang berbunyi:

- (1) Presiden ialah kepala negara
- (2) Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden.
- (3) Presiden dan Wakil Presiden dipilih menurut aturan yang

³⁹ Pasal 134 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 berbunyi "Konstituante (Sidang Pembuat Undang-Undang Dasar) bersama-sama dengan Pemerintah secepat-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia yang akan menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara ini

ditetapkan dengan undang-undang.

- (4) Untuk pertama kali Wakil Presiden diangkat oleh Presiden dari anjuran yang dimajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat.
- (5) Presiden dan Wakil Presiden harus warga negara Indonesia yang telah berusia 30 tahun dan tidak boleh orang yang tidak dipekenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang telah dicabut haknya untuk dipilih.

Pengisian jabatan Presiden sebagaimana ditentukan di dalam Pasal 45 ayat (3) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 belum dapat dilaksanakan karena tidak mungkin pembentukan undang-undang dapat dilakukan dengan segera. Akan tetapi, untuk pengisian jabatan Wakil Presiden sebagaimana ketentuan Pasal 45 ayat (4) dapat dilaksanakan. Tanggal 17 Agustus 1950 Ir. Soekarno diambil sumpahnya kembali sebagai Presiden Negara Kesatuan Republik Indonesia di Yogyakarta. Sementara itu, sesuai dengan ketentuan Pasal 45 ayat (4) Undang-Undang Dasar Sementara 1950, dilakukan pemilihan Wakil Presiden oleh Dewan Perwakilan Rakyat Sementara pada tanggal 14 Oktober 1950. Dalam pemilihan itu, Drs. Muhammad Hatta terpilih kembali sebagai Wakil Presiden. Kemudian dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1950 tanggal 16 Oktober 1950.⁴⁰ Muhammad Hatta ditetapkan sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia.⁴¹ Hal tersebut merupakan kali pertama Wakil Presiden diangkat oleh Presiden dari anjuran yang dimajukan oleh Dewan Perwakilan

⁴⁰ Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV "Sinar Bakti", Jakarta, Cetakan Kelima, 1983, hal. 198

⁴¹ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 199-2002, Buku V Pemilihan Umum, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hal. 28

Rakyat.

Presiden dan Wakil Presiden menurut ketentuan Pasal 83 ayat (1) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 tidak dapat diganggu gugat. Bahkan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 memberikan hak kepada Presiden untuk membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat.⁴² Pertanggungjawaban kebijakan pemerintah tidak berada pada Presiden, tetapi ada pada menteri-menteri.⁴³

Pasangan Soekarno-Muhammad Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia bertahan hingga tahun 1956, karena tanggal 1 Desember 1956, Muhammad Hatta mengundurkan diri dari jabatan Wakil Presiden Republik Indonesia.⁴⁴ Mulai saat itu, Presiden Soekarno tidak didampingi oleh Wakil Presiden.

Tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden. Keluarnya Dekrit Presiden ini karena Presiden Soekarno menganggap Konstituante gagal membentuk undang-undang dasar baru untuk menggantikan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Isi Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah:

1. Menetapkan pembubaran Konstituante
2. Menetapkan Undang-Undang Dasar 1945 berlaku lagi bagi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, terhitung mulai penetapan dekret ini, dan tidak berlakunya lagi Undang-Undang Dasar Sementara.
3. Pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara

⁴² Pasal 84 Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menentukan bahwa "Presiden berhak membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu memerintahkan untuk mengadakan pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat baru dalam 30 hari."

⁴³ Pasal 83 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 menentukan bahwa "Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri."

⁴⁴ *Ibid.*

yang terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan serta pembentukan Dewan Pertimbangan Agung Sementara, akan diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya.

Dengan Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, keberlakuan Undang-Undang Dasar Sementara 1950 berakhir karena Undang-Undang Dasar 1945 diberlakukan kembali. Hal ini berarti pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden kembali berpedoman pada ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Akan tetapi karena lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat belum terbentuk, maka pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan rakyat juga belum dapat dilaksanakan.

Untuk pembentukan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 diselenggarakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya. Hal itu tidak memungkinkan jika pengisian jabatan anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dilakukan dengan pemilihan umum. Oleh karena itu, dengan Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959, untuk pertama kalinya lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat terbentuk meskipun masih bersifat sementara (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara).

Penetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1959 mengatur pembentukan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara sebagai berikut: Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara terdiri atas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPRGR) ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah (Daerah Swatantra Tingkat I) dan golongan-golongan (Golongan Karya). Jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara ditetapkan oleh Presiden. Jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara seluruhnya pada waktu pertama kali dibentuk

berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 199 Tahun 1960 berjumlah 616 orang yang terdiri dari 257 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, 241 Utusan Golongan Karya, dan 118 Utusan Daerah.

Meskipun lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara telah terbentuk, akan tetapi lembaga ini tidak pernah memilih Presiden dan Wakil Presiden. Justru pada masa ini Pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara berkedudukan sebagai menteri sehingga berada di bawah Presiden. Selain itu juga pimpinan MPRS dipilih dan diangkat oleh Presiden. Keputusan MPRS Nomor 1/MPRS/1965 tentang Peraturan Tata Tertib MPRS dalam Pasal 3 ayat (1) menyatakan bahwa :”Pimpinan MPRS terdiri atas seorang Ketua dan 4 (empat) orang Wakil Ketua yang mewakili golongan-golongan musyawarah yang mencerminkan persatuan nasional progresif revolusioner berporoskan Nasakom dan merupakan kesatuan pimpinan kolektif”. Dengan demikian, untuk jabatan pimpinan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dipilih dan diangkat oleh Presiden, sedangkan untuk komposisi jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara ditentukan dalam Peraturan Tata Tertib Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

Pada masa pemerintahan Orde Lama ini, masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden selama lima tahunpun tidak terlaksana atau tidak dipatuhi. Tidak pernah ada pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sejak dipilihnya Presiden dan Wakil Presiden oleh PPKI. Pasangan Soekarno-Muhammad Hatta tetap menjabat sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi, Pasangan Soekarno-Muhammad Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia bertahan hingga tahun 1956. Tanggal 1 Desember 1956, Muhammad Hatta mengundurkan diri dari jabatan Wakil Presiden

Republik Indonesia.⁴⁵ Sejak pengunduran diri Muhammad Hatta itu, Presiden Soekarno tidak didampingi oleh Wakil Presiden, dan kekuasaannya semakin besar setelah mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Bahkan pada tanggal 22 Mei 1963 justru Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor III/MPRS/1963 tentang Pengangkatan Pemimpin Besar Revolusi Indonesia Bung Karno Menjadi Presiden Seumur Hidup. Hal ini tentu saja bertentangan dengan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 yang membatasi masa jabatan Presiden adalah lima tahun. Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatannya selama masa lima tahun dan sesudahnya dipilih kembali” tidak dapat dilaksanakan. Presiden dan Wakil Presiden terus menerus memegang jabatannya tanpa berhenti untuk setiap lima tahunnya.

Kekuasaan Presiden Soekarno mulai meredup setelah terjadi peristiwa G.30.S/PKI. Kekuasaan Presiden Soekarno berakhir ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno, serta menarik kembali mandat MPRS dari Presiden Soekarno serta segala kekuasaan pemerintahan negara yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar 1945, dan mengangkat Soeharto sebagai penggantinya. Mulai masa inilah kekuasaan Orde lama berakhir dan berganti menjadi Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto.

Berkaitan dengan *presidential threshold*, sepanjang masa pemerintahan Orde Lama tidak dikenal adanya *presidential*

⁴⁵ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 199-2002, Buku V Pemilihan Umum, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hal. 28

threshold. Pengaturan di dalam Undang-Undang Dasar yang berlaku pada saat itu, yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949, dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950, tidak mengatur adanya *presidential threshold*. Hal ini terjadi karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak dilakukan secara langsung, tetapi melalui perwakilan.

B. Masa Pemerintahan Orde Baru

Masa pemerintahan Orde Baru dimulai tahun 1966 sejak dikeluarkannya Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar). Dengan berdasarkan Supersemar tersebut, kekuasaan beralih dari Presiden Soekarno kepada Soeharto. Pada masa ini telah dibentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara. Majelis inilah yang mencabut kekuasaan Presiden Soekarno, kemudian memilih dan mengangkat Soeharto sebagai Pejabat Presiden/Mandataris MPRS. Hal tersebut sesuai dengan Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/ Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia.⁴⁶

⁴⁶ Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 yang dikeluarkan pada tanggal 21 Juni 1966 menetapkan 3 (tiga) hal yaitu: pertama, menerima baik dan memperkuat kebijaksanaan Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia yang dituangkan dalam Surat Perintah tanggal 11 Maret 1966 kepada Letnan Jenderal T.N.I. Soeharto/Menteri Panglima Angkatan Darat dan meningkatkannya menjadi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara; Kedua, Ketetapan tersebut pada sub pertama mempunyai daya laku sampai terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum. Waktu Pemilihan Umum tersebut ditetapkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara; Ketiga, mempercayakan kepada Letnan Jenderal T.N.I. Soeharto/Menteri Panglima Angkatan Darat, pemegang Ketetapan tersebut, untuk memikul tanggung jawab wewenang yang terkandung di dalamnya dengan penuh kebijaksanaan, demi pengamanaan usaha-usaha mencapai tujuan Revolusi dan demi kebulatan serta kesatuan Bangsa dalam

Pemilihan Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak sebagaimana ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 dapat dilaksanakan pertama kali oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara periode 1966-1972 dengan mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 tentang Pengangkatan Pengemban Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 Sebagai Presiden Republik Indonesia. Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 berisi Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia, yang dikenal dengan Supersemar (Surat Perintah Sebelas Maret).⁴⁷ Berdasarkan Ketetapan MPRS Nomor XLIV/MPRS/1968 tersebut, pada tanggal 27 Maret 1968 Jenderal Soeharto secara resmi dilantik menjadi Presiden Republik Indonesia. Pada saat itu MPRS tidak mengangkat Wakil Presiden untuk mendampingi

mengemban Amanat Penderitaan Rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945

⁴⁷ Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara menetapkan 3 (tiga) hal yaitu:

Pertama: menerima baik dan memperkuat kebijaksanaan Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Republik Indonesia yang dituangkan dalam Surat Perintah tanggal 11 Maret 1966 kepada letnan Jenderal T.N.I. SOEHARTO/Menteri Panglima Angkatan Darat dan meningkatkannya menjadi Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

Kedua: ketetapan tersebut pada sub pertama mempunyai daya laku sampai terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum. Waktu Pemilihan Umum tersebut ditetapkan dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara.

Ketiga: Mempercayakan kepada LETNAN Jenderal T.N.I. SOEHARTO/Menteri Panglima Angkatan Darat, pemegang Ketetapan tersebut, untuk memikul tanggung jawab wewenang yang terkandung di dalamnya dengan penuh kebijaksanaan demi kebulatan serta kesatuan bangsa dalam mengemban Amanat Penderitaan Rakyat berdarakan Undang-Undang Dasar 1945

Presiden Soeharto.⁴⁸

Selama masa pemerintahan Orde Baru, sesuai dengan ketentuan Pasal 6 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak. Pada masa ini Majelis Permusyawaratan Rakyat merupakan lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, sebagaimana ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: Kedaulatan di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagai lembaga tertinggi negara dan pelaku sepenuhnya kedaulatan rakyat, kekuasaan Majelis Permusyawaratan Rakyat sangat besar. Salah satunya adalah memilih, mengangkat, dan memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden. Majelis Permusyawaratan Rakyat juga diberikan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban Presiden dan lembaga-lembaga negara lainnya.

Masa jabatan Presiden berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang Dasar 1945 adalah lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Selama masa pemerintahan Orde Baru, setiap lima tahun sekali Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden. Tidak ada batasan sampai berapa kali atau berapa periode seorang Presiden dapat duduk dalam jabatannya.

Masa pemerintahan Orde Baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto telah menyelenggarakan pemilihan umum tahun 1971, dan untuk pertama kali terbentuklah Majelis Permusyawaratan

⁴⁸ Untuk membantu tugas-tugas pemerintahan Presiden, MPRS mengeluarkan Ketetapan MPRS Nomor XLI/MPRS/1968 tentang Tugas Pokok Kabinet Pembangunan. Ketetapan MPRS tersebut juga mengamanatkan agar selambat-lambatnya tanggal 5 Juli 1968 telah dibentuk Kabinet Pembangunan untuk menggantikan Kabinet Ampera. Kemudian pada tanggal 6 Juni 1968 Presiden Soeharto telah membentuk Kabinet Pembangunan sebagai realisasi dari Ketetapan MPRS Nomor XLI/MPRS/1968.

Rakyat berdasarkan hasil pemilihan umum. Setelah MPR terbentuk, untuk melaksanakan ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 tentang Tata Cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 merupakan produk hukum pertama kali dibentuk dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia yang mengatur mengenai tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik. Hal tersebut dapat kita ketahui dalam dasar pertimbangan dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 yang berbunyi: “bahwa dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia belum pernah ada peraturan yang mengatur tentang tata cara Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia.” Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 mengatur mengenai:

1. Syarat-syarat Calon Presiden dan Wakil Presiden.
2. Quorum Rapat Paripurna untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden
3. Tata Cara Pemilihan Presiden
4. Tata Cara Pemilihan Wakil Presiden
5. Sumpah/Janji Presiden dan Wakil Presiden

Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1973 menyatakan bahwa calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus orang Indonesia asli⁴⁹ dan memenuhi syarat sebagai berikut:

⁴⁹ Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa :“Presiden ialah orang Indonesia asli”. Dalam disertasinya J.C.T. Simorangkir setelah melakukan wawancara dengan Sayuti Melik di rumahnya di Kompleks perumahan DPR di Jakarta, menuliskan “sekalipun penulis belum menemukan kepastiannya dalam tulisan-tulisan resminya, namun ada pendapat, bahwa kehadiran orang-orang Jepang sebagai anggota Badan Penyelidik merupakan salah satu alasan hingga kemudian rumusan mengenai Presiden dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6 nya berbunyi: Presiden ialah orang Indonesia asli”. (J.C.T. Simorangkir, Penetapan Undang-Undang Dasar Dilihat Dari Segi Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia, Gunung Agung, Jakarta, 1984, hal 12). Rumusan awal Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1946 ini adalah “Presiden Republik Indonesia ialah orang Indonesia asli yang beragama Islam”. Dalam sidang

- a. Warga negara Indonesia
- b. Telah berusia 40 tahun
- c. Bukan orang yang sedang dicabut haknya untuk dipilih dalam pemilihan umum
- d. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- e. Setia kepada cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
- f. Bersedia menjalankan Haluan Negara menurut Garis-garis Besar yang telah ditetapkan oleh Majelis dan putusan-putusan Majelis
- g. Berwibawa
- h. Jujur
- i. Cakap
- j. Adil
- k. Dukungan dari rakyat yang tercermain dalam majelis
- l. Tidak pernah terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, seperti Gerakan G-30-S/PKI dan/atau organisasi terlarang lainnya.
- m. Tidak sedang menjalani pidana berdasarkan keputusan Pengadilan yang tidak dapat diubah lagi karena melakukan tindak pidana yang diancam pidana sekurang-kurangnya 5 tahun
- n. Tidak terganggu jiwa/ingatannya

PPKI tanggal 18 Agustus 1945 Hatta menyampaikan bahwa kata-kata “yang beragama Islam” dicoret demi menjaga persatuan dan kesatuan nasional. Ketentuan “yang beragama Islam” juga dianggap menyinggung perasaan dan tidak berguna, dan juga supaya Undang-Undang Dasar dapat diterima oleh daerah-daerah Indonesia yang tidak beragama Islam. (Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI), 28 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998, hal 533

Untuk calon Wakil Presiden selain harus memenuhi persyaratan di atas,⁵⁰ harus juga memenuhi syarat yang lain yaitu menyatakan secara tertulis untuk sanggup dan dapat bekerja sama dengan Presiden.

Kuorum Rapat paripurna untuk pemilihan Presiden dan Wakil Presiden adalah sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat harus hadir. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara terpisah. Presiden dipilih terlebih dahulu, baru kemudian diadakan pemilihan Wakil Presiden. Meskipun pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara terpisah, akan tetapi tata cara pemilihannya sama. Dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, apabila calon Presiden atau calon Wakil Presiden hanya satu orang, maka calon tersebut disahkan dalam Rapat paripurna Majelis sebagai Presiden atau Wakil Presiden. Akan tetapi jika calonnya lebih dari satu orang, maka dilakukan pemungutan suara secara rahasia. Calon yang memperoleh suara terbanyak akan terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

Majelis Permusyawaratan Rakyat pertama yang dibentuk berdasarkan hasil pemilihan umum tahun 1971 dalam sidangnya berdasarkan musyawarah mufakat memilih dan mengangkat untuk kedua kalinya Soeharto dalam jabatan Presiden, setelah sebelumnya diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara menggantikan Presiden Soekarno. Pemilihan dan pengangkatan Presiden Soeharto tersebut dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/1973 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia. Selanjutnya dengan musyawarah

⁵⁰ Syarat untuk menjadi calon Wakil Presiden sama dengan syarat untuk menjadi calon Presiden karena berdasarkan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945, sewaktu-waktu Wakil Presiden akan menggantikan kedudukan Presiden sampai habis waktunya jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya.

mufakat pula MPR memilih Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Wakil Presiden dan dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/1973.

Tahun 1978, dengan Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1978 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia, MPR kembali memilih dan mengangkat Soeharto sebagai Presiden untuk ketiga kalinya. Tahun 1983, dengan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1983 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat kembali memilih dan mengangkat Soeharto sebagai Presiden untuk keempat kalinya. Tahun 1988, dengan Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1988 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia, MPR kembali memilih dan mengangkat Soeharto sebagai Presiden untuk kelima kalinya. Tahun 1993, dengan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1993 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat kembali memilih dan mengangkat Soeharto sebagai Presiden untuk keenam kalinya. Dan tahun 1998, dengan Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1998 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia, untuk ketujuh kalinya Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih dan mengangkat Soeharto sebagai Presiden. Tahun 1998 ini merupakan tahun terakhir dipilih dan diangkatnya Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia.

Selama masa pemerintahan Orde Baru, dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, calon Presiden yang ada tidak pernah berganti, yang berganti-ganti hanya calon Wakil Presidennya. Soeharto selalu menjadi calon tunggal dalam pemilihan Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini terjadi karena fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak pernah sekalipun mencalonkan nama selain Soeharto. Bahkan pengaturan untuk pemilihan Wakil Presidenpun melibatkan Presiden. Calon Wakil Presiden yang diusulkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat harus terlebih dahulu disampaikan atau

dikonsultasikan dengan Presiden. Calon Wakil Presiden juga membuat pernyataan kesanggupan untuk bekerjasama dengan Presiden. Calon yang disetujui atau direstui oleh Presiden yang akan dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi Wakil Presiden.

Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih dan diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat bertanggungjawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Selama masa pemerintahan Orde Baru, pertanggungjawaban Presiden Soeharto selalu diterima dan tidak pernah sekalipun ditolak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.

Jabatan Presiden yang terus menerus pada satu orang, menyebabkan Presiden mempunyai kekuasaan yang sangat besar. Sampai pada akhirnya pada tahun 1997 terjadi krisis ekonomi di Indonesia, yang mengakibatkan menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Begitupun pemilihan Soeharto sebagai Presiden untuk ketujuh kali jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menimbulkan reaksi penolakan luar biasa dari masyarakat. Kabinet yang dibentuk Presiden (yang disebut dengan Kabinet Pembangunan VII) dinilai sarat dengan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme), menjadikan penolakan terhadap Presiden Soeharto semakin menguat.

Masa jabatan Presiden Soeharto yang ketujuh kalinya tidak selesai sampai selama lima tahun, karena demonstrasi menolak Presiden Soeharto terjadi di mana-mana. Seluruh elemen masyarakat melakukan demonstrasi, mulai dari mahasiswa seluruh Indonesia yang juga didukung oleh tokoh-tokoh intelektual dan perguruan tinggi, serta LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat).

Penolakan terhadap kepemimpinan Presiden Soeharto sampai pada klimaksnya setelah terjadi penembakan terhadap mahasiswa demonstran di Universitas Trisakti Jakarta tanggal 12 Mei 1998. Insiden penembakan tersebut menyebabkan empat

orang mahasiswa meninggal dunia. Tanggal 13 Mei 1998 keesokan harinya terjadi huru-hara, toko-toko dibakar, dan penjarahan terjadi di mana-mana, tidak hanya terjadi di Jakarta, tetapi juga terjadi di daerah-daerah lainnya.

Keadaan semakin tidak menentu, dan pada tanggal 19 Mei 1998 ratusan ribu mahasiswa dari seluruh Indonesia berkumpul di Jakarta dan menduduki Gedung MPR/DPR. Para mahasiswa menyampaikan tuntutan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat agar Majelis Permusyawaratan Rakyat segera mengadakan Sidang Istimewa guna mengambil langkah-langkah untuk mengatasi krisis, mengevaluasi dan meminta pertanggungjawaban pemerintah atas pelaksanaan pembangunan yang telah menyebabkan terjadinya krisis, meminta pertanggungjawaban Presiden Soeharto dan mendesak Presiden Soeharto untuk segera mengundurkan diri dan menyerahkan kembali mandat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat secara konstitusional.

Peristiwa demonstrasi yang semakin meluas dan keadaan negara yang semakin tidak menentu, pada akhirnya memaksa Presiden Soeharto untuk mengundurkan diri. Pada tanggal 21 Mei 1998 Presiden Soeharto menyatakan berhenti, dan sesuai dengan ketentuan Pasal 8 Undang-Undang Dasar 1945, digantikan oleh Wakil Presiden yaitu B.J. Habibie. Sejak saat inilah masa pemerintahan Orde Baru berakhir dan berganti ke Era Reformasi

Selama tiga puluh dua tahun pemerintahan Orde Baru berkuasa, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan dengan cara perwakilan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar 1945. Berkaitan dengan *presidential threshold*, karena pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak dilakukan secara langsung tetapi secara perwakilan, maka sepanjang masa pemerintahan Orde Baru tidak dikenal adanya *presidential threshold*.

C. Masa Pemerintahan Reformasi

Era Reformasi dimulai sejak tahun 1998, yaitu sejak berakhirnya pemerintahan Orde Baru yang ditandai dengan berhentinya Soeharto dari jabatan Presiden. Presiden pertama pada Era Reformasi dijabat oleh B.J. Habibie yang menggantikan Presiden Soeharto. Pada awal Era Reformasi, Undang-Undang Dasar 1945 belum diamandemen dan masih berlaku. Berkaitan dengan pengisian jabatan Presiden, meskipun telah berganti era pemerintahan, Majelis Permusyawaratan Rakyat tetap berwenang untuk memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.

Presiden Habibie yang menggantikan Presiden Soeharto yang seharusnya berakhir masa jabatannya sampai Tahun 2003, karena perubahan situasi politik yang fundamental, Habibie tidak menyelesaikan jabatannya.⁵¹ Hal ini terjadi karena pada masa pemerintahan Presiden B.J. Habibie, masyarakat menuntut diselenggarakan pemilihan umum yang dipercepat. Atas desakan masyarakat tersebut, kemudian diselenggarakan pemilihan umum pertama Era Reformasi pada tanggal 7 Juni 1999, yang diikuti oleh empat puluh delapan Partai Politik.⁵² Dengan pemilihan umum ini terben-

⁵¹ Ketentuan Pasal 8 UUD 1945 (sebelum amandemen): "Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya". Berdasarkan bunyi ketentuan Pasal 8 UUD 1945 tersebut, seharusnya B.J. Habibie menjabat Presiden sampai tahun 2003.

⁵² Setelah reformasi terjadi euphoria demokrasi. Kebebasan berpendapat terbuka lebar setelah kurang lebih 32 tahun terkungkung pemerintahan yang otoriter pada masa Orde Baru. Hal ini berimbas pula pada menjamurnya Partai Politik. Selama Pemerintahan Orde Baru, pemilihan umum diikuti oleh dua Partai Politik (Partai Demokrasi Indonesia dan Partai Persatuan Pembangunan) dan satu Golongan Karya. Pemilihan umum pertama yang diselenggarakan setelah reformasi diikuti oleh 48 (empat puluh delapan) Partai Politik yaitu: 1. Partai Indonesia Baru, 2. Partai Kristen Nasional Indonesia, 3. Partai Nasional Indonesia-Supeni, 4. Partai Aliansi Demokrat Indonesia, 5. Partai Kebangkitan Muslim Indonesia, 6. Partai Ummat Islam, 7. Partai Kebangkitan Ummat, 8. Partai Masyumi Baru, 9. Partai

tuklah lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat pasca reformasi. Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum 1999 sama dengan Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelumnya, karena Undang-Undang Dasar 1945 masih tetap berlaku.

Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum 1999 sesuai dengan kewenangannya meminta pertanggungjawabannya kepada Presiden Habibie. Laporan pertanggungjawaban Presiden B.J. Habibie ditolak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat berdasarkan pemungutan suara (voting) secara rahasia yang diselenggarakan pada tanggal 19 Oktober 1999. Presiden yang pertanggungjawabannya ditolak oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat tidak boleh dicalonkan lagi untuk masa jabatan berikutnya.

Untuk keperluan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden periode 1999-2004, Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil pemilihan umum 1999 mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/1999 tentang Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia. Berdasarkan Ketetapan MPR

Persatuan Pembangunan, 10. Partai Syarikat Islam Indonesia, 11. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, 12. Partai Abul Yatama, 13. Partai Kebangsaan Merdeka, 14. Partai Demokrasi Kasih Bangsa, 15. Partai Amanat Nasional, 16. Partai Rakyat Demokratik, 17. Partai Syarikat Islam Indonesia 1905, 18. Partai Katolik Demokrat, 19. Partai Pilihan Rakyat, 20. Partai Rakyat Indonesia, 21. Partai Politik Islam Masyumi, 22. Partai Bulan Bintang, 23. Partai Solidaritas Pekerja, 24. Partai Keadilan, 25. Partai Nahdlatul Ummat, 26. Partai Nasional Indonesia-Front Marhaenis, 27. Partai Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia, 28. Partai Republik, 29. Partai Islam Demokrat, 30. Partai Nasional Indonesia-Massa Marhaen, 31. Partai Musyawarah Rakyat Banyak, 32. Partai Demokrasi Indonesia, 33. Partai Golongan Karya, 34. Partai Persatuan, 35. Partai Kebangkitan Bangsa, 36. Partai Uni Demokrasi Indonesia, 37. Partai Buruh Nasional, 38. Partai Musyawarah Kekeluargaan Gotong Royong, 39. Partai Daulat Rakyat, 40. Partai Cinta Damai, 41. Partai Keadilan dan Persatuan, 42. Partai Solidaritas Pekerja Seluruh Indonesia, 43. Partai Nasional Bangsa Indonesia, 44. Partai Bhinneka Tunggal Ika Indonesia, 45. Partai Solidaritas Uni Nasional Indonesia, 46. Partai Nasional Demokrat, 47. Partai Ummat Muslimin Indonesia, 48. Partai Pekerja Indonesia.

Nomor VI/MPR/1999, melalui mekanisme voting, MPR memilih K.H. Abdurrahman Wahid sebagai Presiden,⁵³ dan ditetapkan dengan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1999 tentang Pengangkatan Presiden Republik Indonesia. Melalui mekanisme voting pula MPR memilih Megawati Soekarnoputri sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia,⁵⁴ dan ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Ketetapan Nomor VIII/MPR/1999.

Presiden Abdurrahman Wahid tidak menjalankan jabatannya sampai akhir masanya yaitu tahun 2004, karena pada tahun 2001 Majelis Permusyawaratan Rakyat mengadakan Sidang Istimewa untuk memberhentikan KH. Abdurrahman Wahid dari jabatan Presiden. Pemberhentian KH. Abdurrahman Wahid dari jabatan Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat karena dugaan keterlibatannya dalam persoalan Dana Yanatera Bulog dan kasus Bantuan Sultan Brunei. Dalam kasus ini Presiden dianggap telah melanggar haluan negara. dengan berhentinya Presiden KH. Abdurrahman Wahid, selanjutnya Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri diangkat dan dilantik menjadi Presiden mengganti-

⁵³ Pada proses pencalonan, muncul tiga calon yang diajukan oleh fraksi di MPR. Ketiga calon yang lolos persyaratan itu adalah Megawati Soekarnoputri yang dicalonkan oleh Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, K.H. Abdurrahman Wahid yang dicalonkan oleh aliansi fraksi yang tergabung dalam Poros Tengah (Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Reformasi, dan Fraksi Partai Persatuan Pembangunan), dan Yusril Ihza Mahendra yang dicalonkan oleh Fraksi Partai Bulan Bintang. Sebelum voting dimulai, Yusril Ihza Mahendra mengundurkan diri dari pencalonan. Dalam voting, K.H. Abdurrahman Wahid mengungguli perolehan suara Megawati Soekarnoputri dengan selisih 60 suara.

⁵⁴ Pada pencalonan Wakil Presiden muncul empat orang calon yang diusulkan oleh sejumlah fraksi dan individu anggota MPR, yaitu Akbar Tandjung yang diusulkan oleh Fraksi Partai Golkar, Wiranto yang diusulkan oleh F-PDU dan 74 anggota MPR lain, Hamzah Haz yang dicalonkan oleh Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, dan Megawati Soekarnoputri yang diusulkan oleh Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Melalui mekanisme lobi, Wiranto dan Akbar Tandjung mengundurkan diri sehingga tersisa dua calon. Dalam pemungutan suara Megawati Soekarnoputri berhasil unggul dan selanjutnya ditetapkan sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia.

kan KH. Abdurrahman Wahid. Megawati Soekarnoputri menjabat sebagai Presiden sampai tahun 2004.

Kewenangan MPR untuk melakukan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terakhir dilakukan pada tahun 2001, ketika Presiden K.H. Abdurrahman Wahid dimakzulkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang ditetapkan dengan Ketetapan MPR Nomor II/MPR/2001, dan digantikan oleh Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri. Penetapan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2001. Selanjutnya Majelis Permusyawaratan Rakyat memilih Wakil Presiden untuk mendampingi Megawati. Melalui pemungutan suara, Hamzah Haz terpilih sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia,⁵⁵ dan ditetapkan oleh MPR dengan Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2001.

Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dipilih dalam pemilihan umum pada awal Reformasi ini telah pula melakukan kewenangannya untuk mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar. Hal ini dilakukan karena salah satu tuntutan gerakan reformasi adalah dilakukannya perubahan Undang-Undang Dasar 1945. Sejak terbentuk tahun 1999, Majelis Permusyawaratan Rakyat periode 1999-2004 secara konstitusional telah melakukan perubahan Undang-Undang Dasar dengan empat tahapan perubahan mulai tahun 1999, 2000, 2001, dan terakhir tahun 2002. Undang-Undang Dasar 1945 hasil perubahan bernama resmi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terdiri dari Pembukaan dan pasal-pasal, dan telah diberlakukan

⁵⁵ Setelah pelantikan Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden Republik Indonesia, selanjutnya MPR memilih Wakil Presiden. Terdapat lima calon resmi yang dicalonkan oleh fraksi dan anggota MPR secara perorangan yaitu Akbar Tandjung yang dicalonkan oleh F-PG, Susilo Bambang Yudhoyono yang dicalonkan oleh F-KKI dan sekitar 80 anggota MPR, Hamzah Haz yang dicalonkan oleh F-PPP dan Fraksi Reformasi, Siswono Yudohusodo yang dicalonkan oleh sekitar 78 anggota MPR, dan Agum Gumelar yang dicalonkan oleh F-PDU

secara efektif sejak tahun 2004.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tidak lagi memberikan kewenangan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan kewenangan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya melantik Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan untuk pemilihannya dilakukan secara langsung oleh rakyat. Kewenangan ini diatur di dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden." Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk dapat dicalonkan menjadi Presiden dan Wakil Presiden harus memenuhi syarat tertentu. Syarat untuk dapat dicalonkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden diatur sebagai berikut:⁵⁶

- (1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
 - (2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang.
- Proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur di

⁵⁶ Persyaratan untuk menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden adalah sama karena sewaktu-waktu Wakil Presiden dapat menggantikan kedudukan Presiden sebagaimana ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi: "Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya."

dalam Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu:

- (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 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.
- (4) 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 rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
- (5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dibentuklah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Untuk pertama kalinya pada tahun 2004 diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menentukan persyaratan calon Presiden dan calon Wakil Presiden yaitu:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

- b. Warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri;
- c. Tidak pernah mengkhianati negara, serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;
- d. Mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden;
- e. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- f. Telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara;
- g. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- h. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;
- i. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- j. Terdaftar sebagai pemilih;
- k. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak orang pribadi;
- l. Belum pernah menjabat sebagai Presiden dan Wakil Presiden selama 2 (dua) kali jabatan dalam jabatan yang sama;
- m. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita proklamasi 17 Agustus 1945;
- n. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana

- penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- o. Berusia sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun;
- p. Berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat;
- q. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI;
- r. Memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.

Persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden tersebut dimaksudkan untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tuntutan zaman. Untuk itu persyaratan yang ada sebelumnya dalam Undang-Undang Dasar Negara 1945 (“orang Indonesia asli”) diubah agar sesuai dengan perkembangan masyarakat yang semakin demokratis, egaliter, dan berdasarkan *rule of law* yang salah satu cirinya adalah pengakuan kesederajatan di depan hukum bagi setiap warga negara.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat ini sejalan dengan kesepakatan untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensiil, maka Presiden dan Wakil Presiden haruslah memiliki legitimasi yang kuat. Legitimasi yang kuat itu hanya bisa diperoleh jika Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam sistem presidensial, setidaknya terdapat ciri-ciri:⁵⁷

1. Adanya masa jabatan Presiden yang bersifat pasti (*fixed term*)
2. Presiden disamping sebagai kepala negara, sekaligus sebagai kepala pemerintahan.

⁵⁷ Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal MPR Ri 2018, hal 83

3. Adanya mekanisme saling mengawasi dan saling mengimbangi.
4. Adanya mekanisme *impeachment*.

Perubahan ketentuan mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang semula dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat juga didasarkan pemikiran untuk mengejawantahkan paham kedaulatan rakyat. Disamping itu, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat, menjadikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih mempunyai legitimasi yang kuat. Apalagi dalam ketentuan pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa untuk dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden, mereka harus memperoleh suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20% (dua puluh persen) suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia.

Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat mempunyai legitimasi yang kuat sehingga Presiden dan Wakil Presiden terpilih tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan dalam masa jabatannya karena alasan politik. Mereka dapat diberhentikan dalam masa jabatannya hanya apabila melakukan pelanggaran hukum berdasarkan ketentuan yang tercantum di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui suatu prosedur konstitusional, yang dikenal dengan *impeachment* atau pemakzulan.

Pemilihan umum tahun 2004 diselenggarakan selain untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden pertama kalinya secara langsung oleh rakyat, juga untuk memilih anggota Dewan Perwakilan rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 3 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 menyatakan bahwa Pemilihan umum Presiden dan Wakil

Presiden merupakan satu rangkaian dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Meskipun satu rangkaian, tetapi Pemilihan umum untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan terlebih dahulu, baru kemudian diselenggarakan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 menyatakan bahwa pemungutan suara untuk pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan selambat-lambatnya tiga bulan setelah pengumuman hasil pemilihan umum bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota.

Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Berkaitan dengan pengaturan *presidential threshold* dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia, dimulai pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 yang berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 menentukan bahwa:

- (1) Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pasangan Calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- (2) Pengumuman calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden atau Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dapat dilaksanakan bersamaan dengan penyampaian daftar calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat kepada Komisi Pemilihan Umum.
- (3) Pendaftaran Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dilaksanakan setelah memenuhi

persyaratan perolehan kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau perolehan suara sah yang ditentukan oleh undang-undang ini kepada Komisi Pemilihan Umum.

- (4) Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tersebut, maka partai politik yang dapat mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden adalah partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi di Dewan Perwakilan Rakyat, atau memperoleh 20% suara sah secara nasional dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Apabila suatu partai politik dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak memperoleh suara sebagaimana dimaksud pada Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, maka partai politik tersebut harus bergabung dengan partai politik yang lain agar memenuhi syarat suara 15% di DPR atau 20% suara sah nasional untuk dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Penghitungan *presidential threshold* berdasarkan pada hasil pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang merupakan satu rangkaian dengan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini memberikan peluang bagi partai politik, baik partai politik yang sudah lama berdiri maupun partai politik baru sebagai peserta pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memperoleh suara yang memenuhi syarat untuk dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Semua partai politik peserta pemilihan umum mendapatkan kesempatan yang sama untuk mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, sehingga persyaratan *presidential threshold* dapat diterima oleh partai politik yang ada.

Meskipun terdapat persyaratan *presidential threshold*, tetapi Pemilihan umum Presiden dan wakil Presiden tahun 2004 ini diikuti oleh lima pasangan calon yaitu Hamzah Haz-Agum Gumelar, Amien Rais-Siswono Yudohusodo, Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi, Wiranto-Salahuddin Wahid dan Soesilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam Pasal 6A ayat (3) menentukan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

Dari lima pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, tidak ada pasangan calon yang memenuhi syarat sebagaimana ketentuan Pasal 6A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berdasarkan Pasal 6A ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 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 rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden, maka pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 ini dilakukan dengan dua putaran.

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden putaran kedua diikuti oleh dua pasangan yaitu Megawati Soekarnoputri-Hasyim Muzadi, dan Soesilo Bambang Yudhoyono-Yusuf Kalla. Pada pemilihan umum putaran kedua, pasangan Soesilo Bambang

Yudhoyono-Yusuf Kalla memperoleh suara terbanyak dan dilantik menjadi Presiden dan wakil Presiden periode 2004-2009.

Tahun 2009, penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diatur dengan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003. Sebagaimana pemilihan umum tahun 2004, pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan pada waktu yang berbeda dengan pemilihan umum untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 menentukan bahwa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan dalam satu pasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009, pengaturan mengenai *presidential threshold* mengalami perubahan. Ketentuan tentang *presidential threshold* mengalami kenaikan sebesar 5%. Di dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 ditentukan 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 Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Berdasarkan ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tersebut, maka partai politik yang dapat mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden adalah partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 20% dari jumlah kursi di Dewan Perwakilan Rakyat, atau memperoleh 25% suara sah secara nasio-

nal dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Apabila suatu partai politik dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak memperoleh suara sebagaimana dimaksud pada Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, maka partai politik tersebut harus bergabung dengan partai politik yang lain agar memenuhi syarat suara 20% di Dewan Perwakilan Rakyat atau 25% suara sah nasional untuk dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Menjelang penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009, pengaturan *presidential threshold* dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 digugat oleh banyak pihak. Pihak yang mengajukan permohonan judicial review ke Mahkamah Konstitusi adalah:

1. Saurip Kadi, yang dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi Nomor 51/PUU-VI/2008
2. Partai Bulan Bintang, yang dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi Nomor 52/PUU-VI/2008
3. DP Partai Hanura, Pimpinan Kolektif Nasional Partai Demokrasi Pembaruan, DPP Partai Indonesia Sejahtera, DPP Partai Buruh, DPP Partai Peduli Rakyat Nasional, Dewan Presidium Pusat Partai Republika Nusantara yang dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi Nomor 59/PUU-VI/2008

Permohonan para pemohon tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi, karena penentuan *presidential threshold* merupakan open legal policy atau kebijakan hukum terbuka bagi pembentuk undang-undang. Dengan penolakan permohonan ini, maka persyaratan *presidential threshold* sebagaimana Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tetap diberlakukan pada penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019.

Meskipun persyaratan *presidential threshold* ini lebih tinggi dari pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun

2004, akan tetapi persyaratan ini dapat diterima oleh partai-partai politik karena penghitungan *presidential threshold* berdasarkan pada hasil penghitungan suara pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pada tahun yang sama.

Pemilihan umum tahun 2009 diikuti oleh tiga pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yaitu Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono, Megawati Soekarnoputri-Prabowo Soebianto, dan Muhammad Yusuf Kalla-Wiranto. Dari hasil penghitungan suara pasangan Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono memperoleh suara 60,80%, pasangan Megawati Soekarnoputri-Parabowo Soebinato mendapatkan suara sebanyak 26,79%, dan pasangan Muhammad Yusuf Kalla-Wiranto memperoleh suara 12,41%. Berdasarkan hasil penghitungan suara tersebut, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009 hanya berlangsung satu putaran, karena pasangan Soesilo Bambang Yudhoyono-Boediono mendapatkan suara 60,80%, sehingga sesuai dengan ketentuan Pasal 6A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasangan tersebut langsung ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum menjadi Presiden dan Wakil Presiden terpilih.

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat diselenggarakan untuk ketiga kalinya pada tahun 2014. Penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 masih berpedoman pada Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Sebagaimana pelaksanaan pemilihan umum tahun 2009, pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 diselenggarakan pada waktu yang berbeda dengan pemilihan umum untuk anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Begitu pula untuk persyaratan partai politik yang dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*) adalah partai politik atau gabungan partai politik dengan

perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% dari suara sah nasional dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, sebelum pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Persyaratan ini dapat diterima oleh partai-partai politik peserta pemilihan umum, karena baik partai politik lama maupun partai politik baru mempunyai kesempatan yang sama untuk mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilihan umum tahun 2014 diikuti oleh dua pasang calon Presiden dan Wakil Presiden, yaitu pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa yang diusung oleh gabungan Partai Gerinda, Partai Golkar PAN, PKS, PPP, PBB, dan Partai Demokrat, serta pasangan Joko Widodo-Muhammad Jusuf Kalla yang diusung oleh gabungan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, PKB, Partai Nasdem, Partai Hanura, dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Hasil penghitungan suara pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014, pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa memperoleh 46,85% suara, sedangkan pasangan Joko Widodo-Muhammad Jusuf Kalla memperoleh 53,15% suara. Berdasarkan hasil penghitungan suara tersebut, Komisi Pemilihan Umum menetapkan pasangan Joko Widodo-Muhammad Jusuf Kalla sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih periode 2014-2019.

Hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum tidak begitu saja diterima oleh pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa. Mereka menempuh jalur hukum dengan mengajukan permohonan sengketa hasil penghitungan suara kepada Mahkamah Konstitusi, agar Keputusan Komisi Pemilihan Umum yang menetapkan pasangan Joko Widodo-Muhammad Jusuf Kalla dibatalkan. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menolak permohonan tersebut, sehingga pemenang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014 adalah Joko Widodo-Muhammad Jusuf Kalla.

Berdasarkan uraian di atas, persyaratan *presidential threshold* tidak menimbulkan persoalan, masing-masing partai politik peserta pemilihan umum dapat menerimanya. Hal ini karena penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014 tidak bersamaan waktunya dengan penyelenggaraan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Persyaratan *presidential threshold* berdasarkan hasil penghitungan suara pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat diterima, karena semua partai politik peserta pemilihan umum, baik partai politik lama maupun partai politik baru memperoleh kesempatan yang sama, untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sepanjang partai politik tersebut memenuhi syarat *presidential threshold*.

Pada penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019, telah dibentuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini tidak hanya mengatur mengenai pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, tetapi juga mengatur tentang pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, diatur pula mengenai penyelenggara pemilihan umum.

Pembahasan rancangan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilalui dengan perdebatan yang panjang diantara anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang mewakili kepentingan partai politiknya masing-masing. Setelah melalui perdebatan yang panjang, akhirnya Dewan Perwakilan Rakyat dan

Presiden menyetujui rancangan undang-undang tentang pemilihan umum menjadi undang-undang dan telah diundangkan menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dasar pertimbangan perlunya dibentuk undang-undang tentang pemilihan umum antara lain adalah Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah perlu disatukan dan disederhanakan menjadi satu undang-undang sebagai landasan hukum bagi pemilihan umum secara serentak. Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum, maka Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Peserta pemilihan umum untuk calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik. Sementara peserta pemilihan umum untuk anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan. Setiap partai politik peserta pemilihan umum diberikan kesempatan yang sama untuk mencalonkan anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah. Hal ini berbeda dengan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, tidak semua partai politik mempunyai kesempatan yang sama.

Partai politik yang dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus mempunyai ambang batas minimal (*presidential threshold*), yaitu partai politik peserta

pemilihan umum yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional pada pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelumnya, sebagaimana ketentuan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017. Apabila suatu partai politik tidak memenuhi syarat untuk mengungkap pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, maka partai politik tersebut dapat bergabung dan melakukan kesepakatan dengan partai politik yang lain.

Persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden diatur di dalam Pasal 169 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yaitu:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- b. Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri
- c. suami atau istri calon Presiden dan suami atau istri calon Wakil Presiden adalah Warga Negara Indonesia
- d. tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya.
- e. mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden serta bebas dari penyalahgunaan narkoba
- f. bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia
- g. telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara
- h. tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara
- i. tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan
- j. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela

- k. tidak sedang dicalonkan sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- l. terdaftar sebagai pemilih
- m. memiliki nomor pokok wajib pajak dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama lima tahun terakhir yang dibuktikan dengan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi
- n. belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama dua kali masa jabatan dalam jabatan yang sama
- o. setia kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika
- p. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara lima tahun atau lebih
- q. berusia paling rendah empat puluh tahun
- r. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat
- s. bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI
- t. memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia

Berdasarkan pengaturan persyaratan tersebut, tidak ada perbedaan antara syarat untuk menjadi Presiden dan syarat untuk menjadi Wakil Presiden, karena berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat lagi melaksanakan tugasnya sebagai Presiden, maka Wakil

Presidenlah yang menggantikannya.

Partai politik yang dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah partai politik yang atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% dari suara sah nasional dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelumnya. Meskipun undang-undang yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilihan umum berganti, akan tetapi persyaratan prosentase *presidential threshold* tidak mengalami perubahan.

Pada pemilihan umum tahun 2019, tidak ada satu partai politikpun yang memenuhi syarat untuk mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden. Untuk itu partai-partai politik kemudian berkoalisi untuk memenuhi persyaratan *presidential threshold*.

Partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi syarat hanya boleh mengusulkan satu pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Penentuan calon Presiden dan calon Wakil Presiden dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan mekanisme internal partai politik atau berdasarkan kesepakatan antara partai politik pengusung jika yang mengusulkan pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden adalah gabungan partai politik, dan kesepakatan antara partai politik atau gabungan partai politik dengan pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden.

Pengaturan mengenai pencalonan Presiden dan Wakil Presiden hanya boleh diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik merupakan pengaturan yang menunjukkan bahwa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden belum sepenuhnya demokratis, karena tidak memungkinkan calon Presiden dan Wakil Presiden berasal dari calon perseorangan. Hal ini menutup peluang seseorang yang akan maju sebagai calon Presiden dan Wakil Presiden yang tidak mempunyai kendaraan partai politik, padahal

mempunyai potensi dan peluang dalam berkompetisi di pemilihan umum. Dengan dibukanya jalur independen memungkinkan masyarakat mempunyai pilihan lain selain pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik. Hal ini mengingat adanya penurunan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik.

Selain ketentuan tersebut, untuk menghindari adanya calon tunggal dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dapat dilakukan dengan cara menurunkan prosentase *presidential threshold*, atau bahkan dengan meniadakan atau menghapus ketentuan *presidential threshold*, karena Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur mengenai *presidential threshold*. Atau dapat pula dilakukan dengan dibukanya peluang calon Presiden dan Wakil Presiden dari calon perseorangan, karena setiap partai politik mempunyai kesempatan yang sama untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden, dan setiap orang warga negara Indonesia yang memenuhi syarat juga mempunyai kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019, koalisi partai politik terbagi menjadi dua, yaitu kolasi partai politik pengusung dan pendukung pasangan Joko Widodo-Ma'ruf Amin dan partai politik pengusung dan pendukung pasangan Prabowo Subianto-Sandiaga Salahudin Uno. Partai politik pengusung dan pendukung pasangan Joko Widodo-Ma'ruf Amin adalah Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Golkar, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Nasional Demokrat, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Hanura, PKPI, PBB, PSI, dan Partai Perindo. Sedangkan partai politik pengusung dan pendukung pasangan Prabowo Subianto-Sandiaga Salahudin Uno adalah Partai Gerindra, Partai Demokrat, PAN, PKS, dan Partai Berkarya.

Pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun

2019 ini pasangan Joko Widodo-Ma'ruf Amin memperoleh suara 55,50% sedangkan pasangan Prabowo Subianto-Sandiaga Salahudin Uno memperoleh suara 44,50%. Pasangan Prabowo Subianto-Sandiaga Salahudin Uno tidak menerima hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU tersebut, dan mereka menggugat ke Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi gugatan tersebut ditolak, sehingga pasangan Joko Widodo-Ma'ruf Amin dilantik oleh MPR menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

BAB PROBLEMATIKA PRESIDENTIAL THRESHOLD **IV** DALAM PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK

Diskusi yang sering muncul dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden adalah berkaitan dengan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden atau *presidential threshold*. Ketentuan *presidential threshold* sebagaimana telah diuraikan di atas berubah-ubah, yaitu ketika pemilihan umum tahun 2004, partai politik atau gabungan partai politik dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden jika mempunyai ambang batas sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat. Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009 dan tahun 2014, ambang batasnya naik menjadi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat.

Pengaturan *presidential threshold* pada tiga kali pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tersebut tidak begitu menjadi persoalan karena pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden penyelenggaraannya tidak bersamaan dengan pemilihan umum anggota DPR. Pemilihan umum anggota DPR diselenggarakan terlebih dahulu dan hasilnya ditetapkan dan diumumkan oleh KPU, baru kemudian diselenggarakan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden

Persyaratan *presidential threshold* menjadi perdebatan panjang, ketika Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 14/PUU-XI/2013 memutuskan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan secara serentak. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diakomodir oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden sebagai pembentuk undang-undang, dan tertuang di dalam Pasal 167 ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menyatakan bahwa pemungutan suara dilaksanakan secara serentak pada hari libur atau hari yang diliburkan secara nasional. Selain mengatur mengenai penyelenggaraan pemilihan umum serentak, Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 mengatur pula mengenai *presidential threshold* yang menyatakan bahwa Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilihan umum anggota DPR sebelumnya. Inilah yang menjadi pangkal persoalan ketika pemilihan umum diselenggarakan serentak, tetapi *presidential threshold* masih tetap diberlakukan.

Meskipun dalam putusan Mahkamah Konstitusi tidak menghilangkan ketentuan *presidential threshold* dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, akan tetapi apabila ditelaah secara cermat, maka ketentuan *presidential threshold* 20% suara parlemen atau 25% suara sah nasional menjadi tidak relevan diterapkan lagi, karena pada pemilihan umum tahun 2019, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan serentak/ bersamaan dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dengan penyelenggaraan pemilihan umum secara

serentak, maka ketentuan *presidential threshold* seharusnya tidak diberlakukan, karena akan menutup peluang bagi partai politik, terutama partai politik yang baru dibentuk dan menjadi peserta pemilihan umum untuk mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Apalagi dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019, penghitungan *presidential threshold* menggunakan hasil pemilihan umum DPR tahun 2014. Padahal hasil pemilihan umum anggota DPR tahun 2014 sudah digunakan untuk penghitungan *presidential threshold* pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun yang sama.

Berkaitan dengan persyaratan *presidential threshold* tersebut, beberapa pihak kemudian mengajukan permohonan *judicial review* terhadap Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ke Mahkamah Konstitusi. Permohonan *judicial review* diajukan oleh berbagai pihak, dan beberapa kali Mahkamah Konstitusi memutus permohonan *judicial review* Pasal 222 tersebut.

Pihak yang mengajukan permohonan *judicial review* adalah Habiburokhman melalui tim kuasa hukumnya yang tergabung pada ACTA (Avokad Cinta Tanah Air). Permohonan diajukan tanggal 24 Juli 2017, diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi pada tanggal yang sama, dan dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi Nomor 44/PUU-XV/2017. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan permohonan tidak diterima karena permohonan prematur dan tidak memenuhi syarat. Pemohon tidak mencatumkan nomor undang-undang, Lembaran Negara, dan Tambahan Lembaran Negara.

Permohonan pengujian Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 juga diajukan oleh Ketua Partai Idaman, Rhoma Irama, dan Sekretaris Partai Idaman, Ramdansyah. Permohonan pengujian tersebut diajukan pada tanggal 8 Agustus 2017, diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi tanggal 9 Agustus 2017,

tercatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi tanggal 16 Agustus 2017 dengan Nomor 53/PUU-XV/2017. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menolak permohonan karena ketentuan *presidential threshold* merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) bagi pembentuk Undang-Undang.

Pihak lain yang mengajukan *judicial review* adalah: ????

1. Effendi Gazali, yang dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi tanggal 25 Agustus 2017 dengan Nomor 59/PUU-XV/2017,
2. Yusril Ihza Mahendar, yang dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi tanggal 14 September 2017 dengan Nomor 70/PUU-XV/2017,
3. Hadar Nafis Gumay (mantan Komisioner Komisi Pemilihan Umum), aktivis Yuda Kusumaningsih, Titi Anggraini (LSM Perumpulan Pemilu untuk Demokrasi (Perludem), Veri Junaedi (Konstitusi dan Demokrasi Inisiatif (KoDe Inisiatif), yang dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi tanggal 14 September 2017 dengan Nomor 71/PUU-XV/2017
4. Mas Soeroso, yang dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi tanggal 14 September 2017 dengan Nomor 72/PUU-XV/2017
5. Muhammad Busyro Muqoddas, Muhammad Chatib Basri, Faisal Batubara, Hadar Nafis Gumay, Bambang Widjojanto, Rocky Gerung, Robertus Robet, Angga Dwimas, Feri Amsari, Hasan, Dahnil Anzar Simanjuntak, Titi Anggraini yang dicatat dalam Buku Register Perkara Konstitusi tanggal 25 Juni 2018 dengan Nomor 49/PUU-XVI/2018

Para pemohon *judicial review* tersebut menilai bahwa ketentuan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 bertentangan dengan ketentuan Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai

politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum, sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Di dalam Pasal 6A ayat (2) tersebut tidak menyebutkan adanya ketentuan *presidential threshold*. Artinya setiap partai politik peserta pemilihan umum dapat mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden, apakah partai politik itu akan mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sendiri, atau bergabung atau bersama-sama dengan partai politik lain. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menolak permohonan para pemohon, yang berarti ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden tetap diberlakukan. Alasan penolakan Mahkamah Konstitusi sebagaimana putusan terdahulu, ketentuan *presidential threshold* merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) bagi pembentuk Undang-Undang.

Salah satu Hakim Konstitusi yaitu Saldi Isra berpendapat bahwa Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan garis tegas bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik peserta pemilihan umum. Arahan tersebut sekaligus memberikan pesan dan demarkasi bahwa partai politik yang telah dinyatakan lolos sebagai peserta pemilihan umum legislatif dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Dengan pemahaman tersebut menjadi tidak tepat dan tidak beralasan membatasi partai politik yang lolos sebagai peserta pemilihan umum untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.⁵⁸

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tentu saja mengecewakan, tidak hanya mengecewakan pihak yang mengajukan permohonan, tetapi juga mengecewakan pihak lain. Penentuan *presidential threshold* 20% suara di parlemen atau 25% suara sah

⁵⁸ Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Themis Publishing. Jakarta, 2017, hal. 21

nasional bagi partai politik akan menyulitkan penghitungannya jika pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan Pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan secara serentak. Apabila penghitungan *presidential threshold* didasarkan pada pemilihan umum periode sebelumnya akan dirasakan tidak adil bagi partai politik yang baru dibentuk dan sudah disahkan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan partai politik tersebut oleh Komisi Pemilihan Umum dinyatakan berhak mengikuti pemilihan umum.

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi yang menolak pengujian Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, maka dalam penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019, persyaratan *presidential threshold* tetap diberlakukan. Berbeda dengan pemilihan umum tahun-tahun sebelumnya, untuk pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 diselenggarakan bersamaan/serentak dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang semula diatur tersendiri, terpisah dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah., saat sekarang ini pengaturan kedua pemilihan umum tersebut digabung menjadi satu undang-undang.

Berdasarkan uraian di atas, maka problematika yang timbul kaitannya dengan *presidential threshold* untuk pemilihan umum serentak tahun 2019 adalah: *Pertama*, persyaratan *presidential threshold* paling sedikit 20% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau 25% dari suara sah secara nasional pada pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelumnya (tahun 2014) yang semula tidak menjadi persoalan, pada pemilihan umum tahun 2019 menjadi perdebatan panjang dan akan menjadi

persoalan. Hal ini terjadi karena pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya, berbeda waktu pelaksanaannya dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga persyaratan *presidential threshold* tidak menjadi persoalan. Dilihat dari sisi hak, semua partai politik yang menjadi peserta pemilihan umum mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, tidak ada perbedaan antara partai politik yang sudah lama berdiri dengan partai politik yang baru berdiri. Sementara pada pemilihan umum tahun 2019 penyelenggaraannya secara serentak antara pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kedua, pada pemilihan umum tahun 2019 yang diselenggarakan secara bersamaan/serentak, persyaratan *presidential threshold* mendasarkan pada hasil penghitungan suara pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat tahun 2014. Hal ini dirasakan tidak adil karena hanya partai politik yang lama saja (yang menjadi peserta pemilihan umum tahun 2014) yang dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, sementara partai politik yang baru berdiri dan lolos untuk menjadi peserta pemilihan umum di tahun 2019, tidak diberikan hak yang sama karena tidak dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Kalaupun misalnya partai politik baru bergabung dengan partai politik yang lain yang sudah menjadi peserta pemilihan umum sebelumnya, maka tidak ada sumbangan suaranya untuk memenuhi persyaratan *presidential threshold* karena belum menjadi peserta pemilihan umum di tahun 2014. Padahal Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sudah memberikan ruang bagi berdirinya partai politik baru untuk menjadi peserta pemilihan umum tahun 2019, akan tetapi di sisi lain Undang-

Undang ini tidak memberikan hak yang sama bagi partai politik untuk menentukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Ketiga, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebelum dicalonkan terlebih dahulu harus melakukan tawar-menawar atau negosiasi dengan partai politik atau gabungan partai politik yang akan mengusungnya. Hal ini tentunya akan mempengaruhi jalannya penyelenggaraan pemerintahan apabila nanti pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden memenangi pemilihan umum dan terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Kebijakannya akan sangat dipengaruhi oleh kepentingan politik partai-partai yang mengusungnya. Negosiasi atau tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat pragmatismis. Oleh karena itu, Presiden dan Wakil Presiden terpilih akan menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik pengusungnya. Hal tersebut tentunya dapat mereduksi posisi Presiden dan Wakil Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Dengan demikian, sebenarnya syarat *presidential threshold* di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dapat dikatakan akan menyandera Presiden dan Wakil Presiden sehingga akan melemahkan pula kekuasaan Presiden dan Wakil Presiden.

Keempat, dengan persyaratan *presidential threshold* sebanyak 20% suara di Dewan Perwakilan Rakyat atau 25% suara sah secara nasional, maka calon Presiden dan Wakil Presiden sangat bergantung pada kekuatan politik di Dewan Perwakilan Rakyat. Partai politik pengusung pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang mempunyai wakil di Dewan Perwakilan Rakyat akan sangat berpengaruh terhadap kebijakan Presiden. Seharusnya kebijakan Presiden sesuai dengan aspirasi masyarakat, bukan keinginan partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat.

BAB **PRESIDENTIAL THRESHOLD, RASA** **V** **Keadilan Masyarakat dan Keadilan** **BAGI PARTAI POLITIK**

Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum serentak tahun 2019. Pemilihan umum serentak merupakan penyelenggaraan pemilihan umum yang menggabungkan pemilihan umum anggota legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.) dengan pemilihan umum eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) secara bersamaan dalam pemungutan suara.

Penyelenggaraan pemilihan umum serentak dilatarbelakangi adanya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang memutuskan bahwa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. diselenggarakan secara serentak. Putusan tersebut berdasarkan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden oleh Effendi Gazali berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan umum serentak. Menurut Effendi Gazali, *original intent* dari bunyi Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa pemilihan umum memang dimaksudkan untuk diselenggarakan lima tahun sekali (serentak) untuk memilih (sekaligus) anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Presiden dan

Wakil Presiden.

Mahkamah Konstitusi mengabulkan permohonan pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 oleh Effendi Gazali. Dalam dasar pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa untuk menentukan konstiusionalitas penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, apakah bersamaan dengan penyelenggaraan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, paling tidak harus memperhatikan tiga pertimbangan pokok yaitu:

1. Keterkaitan antara sistem pemilihan umum dengan pilihan sistem pemerintahan presidensiil

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden haruslah dikaitkan dengan rancang bangun sistem pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensiil. Salah satu di antara kesepakatan dasar Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat saat melakukan pembahasan Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah memperkuat sistem pemerintahan presidensiil. Dalam penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2004 dan tahun 2009 yang dilakukan setelah penyelenggaraan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ditemukan fakta politik bahwa untuk mendapat dukungan demi keterpilihan sebagai Presiden dan Wakil Presiden, dan dukungan Dewan Perwakilan Rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan (jika Presiden dan Wakil Presiden terpilih), maka calon Presiden terpaksa harus melakukan negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik.

Negosiasi dan tawar-menawar politik akan berakibat sangat mempengaruhi jalannya roda pemerintahan di kemudian hari. Negosiasi dan tawar-menawar (*bargaining*) tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang, misalnya karena persamaan garis perjuangan partai politik jangka panjang. Oleh karena itu, Presiden dan Wakil Presiden pada faktanya menjadi sangat tergantung pada partai-partai politik yang menurut Mahkamah Konstitusi akan dapat mereduksi posisi Presiden dan Wakil Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensiil. Dengan demikian, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden 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) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 harus dimaknai.

Menurut Mahkamah Konstitusi, praktik ketatanegaraan hingga saat ini, dengan pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan setelah pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, ternyata dalam perkembangannya tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki. Hasil dari pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden setelah pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah. tidak juga memperkuat sistem pemerintahan presidensiil yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara Dewan Perwakilan Rakyat 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 dan Wakil Presiden justru tidak memperkuat sistem pemerintahan presidensiil. 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 pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden setelah pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. tidak memberi penguatan atas sistem pemerintahan presidensiil yang dikehendaki oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, norma pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan setelah pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah nyata tidak sesuai dengan semangat yang dikandung oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan tidak sesuai dengan makna pemilihan umum yang dimaksud oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya dalam Pasal 22E ayat (1) yang menyatakan, "Pemilihan umum dilaksanakan secara

langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”, dan Pasal 22E ayat (2) 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) yang menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

2. *Original intent* dan penafsiran sistematis.

Apabila dilakukan penelitian lebih lanjut, makna asli yang dikehendaki oleh para perumus perubahan Undang-Undang Dasar 1945, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden adalah dilakukan serentak dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal itu secara tegas dikemukakan oleh Slamet Effendy Yusuf sebagai salah satu anggota Panitia *Ad Hoc* I Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang mempersiapkan *draft* perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang mengemukakan bahwa para anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang bertugas membahas perubahan Undang-Undang Dasar 1945 ketika membicarakan mengenai permasalahan ini telah mencapai satu kesepakatan bahwa “...yang dimaksud pemilihan umum itu adalah pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah, pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jadi, diletakkan dalam satu rezim pemilihan umum.” Diterangkan lebih lanjut secara teknis bahwa gambaran pelaksanaan pemilihan umum nantinya akan terdapat 5 (lima) kotak, yaitu “... Kotak 1 adalah kotak DPR, kotak 2 adalah kotak DPD, kotak 3 adalah presiden dan wakil

presiden, dan kotak 4 adalah DPRD provinsi, kotak 5 adalah DPRD kabupaten/kota.”⁵⁹ Dengan demikian, dari sudut pandang *original intent* dari penyusun perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah terdapat gambaran visioner mengenai mekanisme penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, bahwa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan secara bersamaan dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal tersebut sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilihan umum berada dalam satu tarikan nafas, yakni, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Berdasarkan pemahaman yang demikian, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dengan penyelenggaraan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Terkait dengan hal tersebut, pemilihan umum yang dimaksud frasa “sebelum pelaksanaan pemilihan umum” dalam Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selengkapnya menyatakan, “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” adalah pemilihan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik

⁵⁹ Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku V Pemilihan Umum (2010), hal. 602

Indonesia Tahun 1945. Maksud penyusunan perubahan UUD 1945 dalam rumusan Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada kenyataannya adalah agar pelaksanaan pemilihan umum diselenggarakan secara bersamaan antara pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Selain itu, dengan mempergunakan penafsiran sistematis atas ketentuan Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum", dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan, "Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah", adalah tidak mungkin yang dimaksud "sebelum pemilihan umum" dalam Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sebelum pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, karena jika frasa "sebelum pemilihan umum" dimaknai sebelum pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, maka frasa "sebelum pemilihan umum" tersebut menjadi tidak diperlukan, karena calon Presiden dan Wakil Presiden dengan sendirinya memang harus diajukan sebelum pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian menurut Mahkamah Konstitusi, baik dari sisi metode penafsiran *original intent* maupun penafsiran sistematis dan penafsiran gramatikal secara komprehensif, pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan

Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Menurut Mahkamah Konstitusi, dalam memaknai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengenai struktur ketatanegaraan dan sistem pemerintahan harus mempergunakan metode penafsiran yang komprehensif untuk memahami norma Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk menghindari penafsiran yang terlalu luas, karena menyangkut desain sistem pemerintahan dan ketatanegaraan yang dikehendaki dalam keseluruhan norma Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai konstitusi yang tertulis;

3. Efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemilihan umum, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas.

Penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. secara serentak memang akan lebih efisien, sehingga pembiayaan penyelenggaraan lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Hal itu akan meningkatkan kemampuan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, pemilihan umum Presiden dan wakil Presiden yang diselenggarakan secara serentak dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah juga akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat; Selain itu, hak warga negara untuk memilih secara cerdas pada

pemilihan umum serentak ini terkait dengan hak warga negara untuk membangun peta *checks and balances* dari pemerintahan presidensiil dengan keyakinannya sendiri. Untuk itu warga negara dapat mempertimbangkan sendiri mengenai penggunaan pilihan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berasal dari partai politik yang sama dengan calon Presiden dan Wakil Presiden. Hanya dengan pemilihan umum serentak warga negara dapat menggunakan haknya untuk memilih secara cerdas dan efisien. Dengan demikian pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tidak serentak tidak sejalan dengan prinsip Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menghendaki adanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan hak warga negara untuk memilih secara cerdas.

Meskipun putusan Mahkamah Konstitusi tersebut diputus pada tahun 2013, akan tetapi Mahkamah Konstitusi dalam putusannya juga menyatakan bahwa pemilihan umum serentak dimulai tahun 2019, tidak dimulai pada pemilihan umum tahun 2014. Alasan Mahkamah Konstitusi untuk memberlakukan pemilihan umum serentak pada tahun 2019 adalah karena tahapan penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2014 telah dan sedang berjalan mendekati waktu pelaksanaan ketika putusan Mahkamah tersebut dibacakan. Seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai tata cara pelaksanaan pemilihan umum, baik pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden maupun pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, telah dibuat dan diimplementasikan sedemikian rupa. Demikian juga persiapan-persiapan teknis yang dilakukan oleh penyelenggara pemilihan

umum termasuk persiapan peserta pemilihan umum dan seluruh masyarakat Indonesia telah sampai pada tahap akhir, sehingga apabila Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dalam perkara ini harus diberlakukan segera setelah diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum, maka tahapan pemilihan umum tahun 2014 yang telah dan sedang berjalan menjadi terganggu atau terhambat, terutama karena kehilangan dasar hukum. Hal demikian dapat menyebabkan pelaksanaan pemilihan umum pada tahun 2014 mengalami kekacauan dan menimbulkan ketidakpastian hukum yang justru tidak dikehendaki karena bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain itu, dengan diputuskannya Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 dan ketentuan-ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, maka diperlukan aturan baru sebagai dasar hukum untuk melaksanakan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. secara serentak. Berdasarkan Pasal 22E ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum haruslah diatur dengan Undang-Undang. Jika aturan baru tersebut dipaksakan untuk dibuat dan diselesaikan demi menyelenggarakan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara serentak pada tahun 2014, maka menurut penalaran yang wajar, jangka waktu yang tersisa tidak memungkinkan atau sekurang-kurangnya tidak cukup memadai

untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik dan komprehensif. Selanjutnya, penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus didasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi *a quo* dan tidak dapat lagi diselenggarakan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara terpisah. Selain itu, Mahkamah Konstitusi berpendapat memang diperlukan waktu untuk menyiapkan budaya hukum dan kesadaran politik yang baik bagi warga masyarakat, maupun bagi partai politik untuk mempersiapkan diri dan melaksanakan agenda penting ketatanegaraan.

Meskipun pada awalnya penundaan pelaksanaan putusan Mahkamah Konstitusi ini menjadi polemik, akan tetapi pada akhirnya dapat diterima oleh masyarakat. Hal ini karena dalam peradilan Mahkamah Konstitusi dikenal adanya konsep *limited constitutional*, artinya memberikan toleransi berlakunya suatu undang-undang yang oleh Mahkamah Konstitusi dinyatakan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk batas waktu tertentu.

Konsep *limited constitutional* berdasarkan pertimbangan kemanfaatan. Terdapat tiga alasan berlakunya konsep *limited constitutional*, yaitu *pertama*, untuk menghindari kekosongan hukum; *kedua*, untuk menghindari kekacauan apabila putusan Mahkamah Konstitusi segera dilaksanakan karena ketidaksiapan perangkat undang-undang dan pelaksanaannya; dan *ketiga* untuk memberikan kesempatan kepada pembentuk undang-undang menindaklanjuti putusan Mahkamah Konstitusi untuk mengubah pasal-pasal yang diuji oleh Mahkamah Konstitusi dan dinyatakan tidak berlaku mengikat.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013

tentang pemilihan umum serentak tidak secara eksplisit menyebutkan ketiadaan *presidential threshold*. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut bersifat *open legal policy* (kebijakan hukum terbuka), artinya pembentuk undang-undang diberikan kesempatan secara terbuka untuk mengatur ketentuan di dalam undang-undang sebagai tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi. Kebijakan hukum terbuka merupakan wilayah bebas bagi pembentuk undang-undang karena Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memberikan arahan kebijakan hukum seperti apa yang harus diambil.

Syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana yang diatur di dalam Pasal 6 dan Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tidak mewajibkan ataupun melarang adanya ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*). Meskipun pembentuk undang-undang diberikan kesempatan secara terbuka (*open legal policy*) untuk mengatur masalah *presidential threshold* di dalam Undang-Undang, akan tetapi penentuan *presidential threshold* tidak begitu saja dapat diubah-ubah persentasenya tanpa ada alasan atau argumentasi yang jelas. Jangan sampai kebijakan hukum terbuka malah mengakibatkan lahirnya undang-undang yang mengabaikan atau di luar kontrol Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembentuk undang-undang harus tetap memperhatikan aspek keadilan yang merupakan ruh dari sebuah undang-undang. Keadilan disini dimaksudkan untuk memberikan manfaat secara maksimal kepada semua pihak, khususnya keadilan yang berkaitan dengan prinsip demokrasi.

Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden dengan *open legal policy* telah bersepakat untuk menentukan *presidential threshold* sebanyak 20% suara di parlemen atau 25% suara sah yang diperoleh secara nasional yang dituangkan di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Pasal 221 Undang-

Undang Nomor 7 tahun 2017 menentukan bahwa “calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik”, dan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menentukan 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 Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelumnya”.

Sebagaimana telah diuraikan pada bab terdahulu, beberapa pihak mengajukan permohonan *judicial review* terhadap Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ke Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi permohonan tersebut ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Dengan demikian maka persyaratan *presidential threshold* tetap diberlakukan bagi partai politik yang akan mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Memilih Presiden dan Wakil Presiden merupakan hak setiap warga negara yang mempunyai hak pilih. Hanya saja Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Setiap warga negara akan memilih calon yang diusulkan oleh partai politik, karena dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tidak memungkinkan untuk calon Presiden dan Wakil Presiden berasal dari perseorangan/independen. Tidak ada persyaratan di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengharuskan partai politik mempunyai prosentase suara tertentu di parlemen atau prosentase perolehan suara sah secara nasional. Persyaratan *presidential threshold* pada pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun-tahun sebelumnya (2004, 2009, 2014) merupakan kebijakan pembentuk undang-undang. Persyaratan

tersebut dapat diterima karena pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah penyelenggaraan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pemilihan umum tahun 2019 berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 diselenggarakan secara serentak. Dengan penyelenggaraan pemilihan umum secara serentak, maka persyaratan *presidential threshold* menjadi tidak relevan lagi. Persyaratan *presidential threshold* yang mendasarkan pada hasil penghitungan suara pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat tidak dapat dilakukan karena waktunya bersamaan dengan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Apalagi dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil presiden tahun 2019, persyaratan *presidential threshold* mendasarkan pada hasil pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat tahun 2014. Hal ini akan menutup peluang bagi partai politik peserta pemilihan umum yang baru dibentuk untuk dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, karena partai politik tersebut tidak menjadi peserta pemilihan umum di tahun 2014.

Seharusnya setiap partai politik yang lolos verifikasi Komisi Pemilihan Umum dan berhak menjadi peserta pemilihan umum, berhak pula untuk mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Apalagi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak mengatur mengenai *presidential threshold* pada pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Penentuan *presidential threshold* adalah pada prosentase hasil penghitungan suara sebagaimana ketentuan Pasal 6A ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu 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.

Penentuan *presidential threshold* sebagaimana putusan Mahkamah Konstitusi, dapat menimbulkan terjadinya negosiasi dan tawar menawar (*bargaining*) politik yang bersifat taktis demi kepentingan sesaat, daripada bersifat strategis dan jangka panjang. Hal ini sebagaimana ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dalam Pasal 223 ayat (2) yang menyatakan partai politik dapat melakukan kesepakatan dengan partai politik lain untuk melakukan penggabungan dalam mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian dalam Pasal 224 ayat 1 dinyatakan bahwa kesepakatan tersebut terdiri atas kesepakatan antar partai politik dan kesepakatan antara partai politik atau gabungan partai politik dengan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Pihak yang setuju dengan ketentuan *presidential threshold* 20% suara di Dewan Perwakilan Rakyat atau 25% perolehan suara sah secara nasional beralasan bahwa, kebijakan Presiden dan Wakil Presiden terpilih nantinya supaya mendapatkan dukungan dari parlemen. Alasan tersebut dapat diterima apabila anggota DPR dipilih pada tahun yang sama dengan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, karena suara di Dewan Perwakilan Rakyat sudah dapat dihitung. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden dan Wakil Presiden mulai memegang jabatan pada tahun yang sama, dan mengakhiri jabatannya pada tahun yang sama juga. Akan tetapi, alasan tersebut menjadi tidak relevan karena belum tentu partai politik yang memperoleh suara signifikan pada pemilihan umum tahun sebelumnya atau pada pemilihan umum periode sebelumnya, akan memperoleh suara sama besarnya pada pemilihan umum yang sedang diselenggarakan. Misalnya pada pemilihan umum tahun 2019. Tidak serta merta partai politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat pada pemilihan umum tahun 2014, akan mendapatkan kursi lagi atau memperoleh kursi yang sama pada pemilihan umum tahun 2019. Misalnya partai

Hanura, pada pemilihan umum tahun 2014 berhasil memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat, tetapi tahun 2019, partai ini gagal medudukkan kadernya di kursi Dewan. Padahal perolehan suara partai politik pada pemilihan umum 2019 justru yang akan mempengaruhi dukungan terhadap kebijakan Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Dapat pula terjadi dalam praktik politik, partai politik baru akan memperoleh suara yang banyak dan menjadi partai politik terbesar hasil pemilihan umum. Misalnya yang terjadi pada pemilihan umum di Israel tahun 2006, Partai Kadima yang baru didirikan pada tahun 2005, akan tetapi pada penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2006, Partai Kadima langsung menjadi partai besar. Partai Kadima memperoleh 28 kursi dari 120 kursi yang diperebutkan.⁶⁰

Ketentuan *presidential threshold* seharusnya menimbang rasa keadilan bagi masyarakat sebagai pemilih dan keadilan bagi partai politik sebagai peserta pemilihan umum. Sistem demokrasi tidak dapat dibangun tanpa didasari adanya hak yang sama pada setiap peserta pemilihan umum. Apabila kemudian hak yang sama dalam pemilihan umum pada akhirnya menghasilkan perbedaan besar atau kecilnya dukungan atau perolehan suara, maka hal tersebut merupakan pilihan masyarakat. Karena dalam sistem demokrasi memang hanya memberikan kesempatan yang sama (*equal opportunity*), dan bukan pada hasil yang sama (*equal result*).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dinilai bermasalah karena dianggap melanggar prinsip dasar *equal opportunity* bagi partai politik baru. Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan hak yang sama bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk

⁶⁰ <http://www.liputan6.com/global/read/120212/partai-kadima-memenangkan-pemilu-parlemen>

mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Artinya, setiap partai politik yang mendaftar ke Komisi Pemilihan Umum dan lolos verifikasi sebagai peserta pemilihan umum, berhak untuk mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik tentunya harus mempunyai kualifikasi dan kompetensi sebagai Presiden dan Wakil Presiden, dan tentunya dapat membawa kesejahteraan bagi masyarakat, sehingga sangat penting untuk mengakomodir pendapat masyarakat. Sebagaimana pendapat Saldi Isra⁶¹, hal yang mendasar adalah mendorong partai politik untuk hadir dengan proses yang jauh lebih demokratis. Sebagai saluran utama pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, demokratisasi internal partai politik menjadi suatu keniscayaan. Artinya, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik harus berasal dari hasil sebuah proses yang terbuka dan partisipatif. Dengan mekanisme seperti ini, maka posisi sentral (seperti ketua umum, ketua dewan pembina, dan lain-lain) dalam partai politik tidak otomatis menjadi jalan tol untuk bisa menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden.

Berdasarkan uraian di atas, dengan penyelenggaraan pemilihan umum serentak, maka persyaratan *presidential threshold* harus ditiadakan atau dihapus karena tidak diperlukan lagi. Tidak perlu ada kekhawatiran akan muncul calon Presiden dan Wakil Presiden yang terlalu banyak. Partai politikpun akan memperhitungkan peluang dan perkiraan atau prediksi dukungan masyarakat jika akan mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Jadi tidak serta merta partai politik akan mengusung pasangan

⁶¹ Saldi Isra, *Konstitusi Untuk Negeri, 50 Jejak Pena Saldi Isra*, Media Indonesia Publishing-Media Group, 2018, hal. 158

calon Presiden dan Wakil Presiden. Kalaupun calon Presiden dan Wakil Presiden terlalu banyak, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebenarnya telah mengantisipasinya dengan persyaratan perolehan suara bagi calon Presiden dan Wakil Presiden untuk dapat terpilih dan dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden, yaitu memperoleh 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. Kalaupun perolehan suara itu tidak tercapai karena calon Presiden dan Wakil Presiden yang terlalu banyak, maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengantisipasinya dengan penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dengan dua tahapan. Selain itu, dengan banyaknya calon Presiden dan Wakil Presiden, akan memberikan kesempatan bagi masyarakat yang mempunyai hak pilih untuk dapat menentukan pilihannya dengan memilih calon yang terbaik.

Penghapusan persyaratan *presidential threshold* juga akan memberikan kesempatan yang sama bagi setiap partai politik yang lolos verifikasi Komisi Pemilihan Umum dan menjadi peserta pemilihan umum, untuk dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini akan memberikan rasa keadilan bagi partai politik, dan juga rasa keadilan bagi masyarakat sebagai pemilih.

BAB PENUTUP **VI**

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dibahas pada bab terdahulu berkaitan dengan problematika *presidential threshold* dalam penyelenggaraan pemilihan umum serentak yang berbasis nilai keadilan, dengan permasalahan pengaturan mengenai *presidential threshold* dalam peraturan perundang-undangan berlaku di Indonesia, problematika apa yang timbul berkaitan dengan *presidential threshold* dalam penyelenggaraan pemilihan umum serentak, dan bagaimanakah ketentuan *presidential threshold* agar dapat mencerminkan rasa keadilan masyarakat dan keadilan bagi partai politik, maka penelitian ini sampai pada kesimpulan sebagai berikut:

1. Ketika pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, tidak ada pengaturan mengenai *presidential threshold*. Pengaturan *presidential threshold* dimulai pada pemilihan umum tahun 2004, ketika diselenggarakan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden pertama kali secara langsung oleh rakyat. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 yang menjadi dasar penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dalam Pasal 5 ayat (4) menentukan syarat bagi partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*) adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-

kurangnya 15% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau 20% dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelumnya pada tahun yang sama.

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2009 dan 2014 diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 menentukan 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 Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu, partai politik atau gabungan partai politik dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden apabila memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% dari suara sah nasional dalam pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, sebelum pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 diselenggarakan serentak dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Meskipun diselenggarakan serentak, Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tetap menentukan syarat bagi partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah yang memperoleh kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% dari suara sah nasional dalam pemilihan umum anggota

Dewan Perwakilan Rakyat presidential threshold untuk pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 berdasarkan pada hasil perolehan suara pada pemilihan umum tahun 2014.

2. Problematika yang timbul berkaitan dengan *presidential threshold* dalam penyelenggaraan pemilihan umum serentak:
 - a. penentuan *presidential threshold* menjadi tidak relevan dan tidak adil karena penyelenggaraan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan secara serentak.
 - b. penentuan *presidential threshold* yang didasarkan pada hasil penghitungan suara pada pemilihan umum periode sebelumnya menjadi tidak adil karena tidak memberikan kesempatan pada partai politik yang baru berdiri dan lolos untuk menjadi peserta pemilihan umum untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Kesempatan tersebut hanya menjadi milik partai politik lama yang menjadi peserta pemilu pada periode sebelumnya. Padahal Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 sudah memberikan ruang bagi berdirinya partai politik baru untuk menjadi peserta pemilihan umum tahun 2019, akan tetapi di sisi lain Undang-Undang ini tidak memberikan hak yang sama bagi partai politik untuk menentukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.
 - c. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebelum dicalonkan terlebih dahulu harus melakukan tawar-menawar atau negosiasi dengan partai politik atau gabungan partai politik yang akan mengusungnya. Hal ini akan mempengaruhi jalannya penyelenggaraan pemerintahan apabila nanti pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden memenangi pemilihan umum dan terpilih menjadi Presiden dan Wakil

Presiden. Kebijakannya akan dipengaruhi oleh kepentingan politik partai-partai yang mengusungnya. Negosiasi atau tawar-menawar tersebut pada kenyataannya lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang.

- d. Persyaratan *presidential threshold* sebanyak 20% dari jumlah kursi di Dewan Perwakilan Rakyat akan menyebabkan calon Presiden dan Wakil Presiden sangat bergantung pada kekuatan politik di Dewan Perwakilan Rakyat. Partai politik pengusung pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang mempunyai wakil di Dewan Perwakilan Rakyat akan sangat berpengaruh terhadap kebijakan Presiden.
3. Ketentuan *presidential threshold* harus menimbang rasa keadilan masyarakat sebagai pemilih dan keadilan partai politik sebagai peserta pemilihan umum. Sistem demokrasi tidak dapat dibangun tanpa didasari adanya hak yang sama pada peserta pemilihan umum. Bahwa kemudian hak yang sama dalam pemilihan umum pada akhirnya menghasilkan perbedaan besar atau kecilnya dukungan atau perolehan suara, maka hal tersebut merupakan pilihan masyarakat. Karena dalam sistem demokrasi memang hanya memberikan kesempatan yang sama (*equal opportunity*), bukan hasil yang sama (*equal result*).

B. Saran

Beberapa saran sebagai rekomendasi dari penelitian ini adalah bahwa dengan diselenggarakannya pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara serentak dengan pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. maka *presidential threshold* menjadi tidak relevan. Oleh karena itu, persyaratan

presidential threshold harus ditiadakan atau dihapus untuk memberikan kesempatan kepada partai-partai politik peserta pemilihan umum untuk mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, dan dengan lebih banyak calon, akan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih calon Presiden dan Wakil Presiden terbaik. Oleh karena itu, perlu dilakukan perubahan terhadap Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, agar dapat mencerminkan rasa keadilan bagi masyarakat sebagai pemilih, dan juga keadilan bagi partai politik sebagai peserta pemilihan umum yang berhak untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Aidul Fitriadi Azhari, Tafsir Konstitusi Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia, Jagad Abjad, Solo, 2010
- Dahlan Thaib, Kedaulatan Rakyat Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum, dan Konstitusi, Liberty, Yogyakarta, 1999
- Eddy Purnama, Negara Kedaulatan Rakyat, Analisis Terhadap Sistem pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain, Nusamedia, Bandung, 2007
- Jalal al-Anshari (Editor), Introduction to The System of Islam, Al-Khilafah Publications, London UK, 1996, diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia, Mengenal Sistem Islam dari A sampai Z, Pustaka Thariqul Izzah, Bogor, Cetakan II, 2006
- Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Kostitusionalisme Indonesia, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- _____, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- Karen Leback, Teori-Teori Keadilan, Six Theories of Justice, Nusa Media, Bandung, 1986
- Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an, Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI, Tafsir Al-Qur'an Tematik, Januari 2014
- Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, PT Gramedia, Jakarta, 1985
- Muchamad Ali Safa'at, Pembubaran Partai Politik Pengaturan dan Praktik Pembubaran Partai Politik dalam Pergulatan

Republik, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011

Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV "Sinar Bakti", Jakarta, 1983

Moh. Mahfud MD, Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu, Rajawali Pers, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009

Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010

Ni'matul Huda dan Imam Nasef, Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi, Fajar Interpratama Mandiri, Jakarta, 2017

Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Prenada Media, Jakarta, 2005

Ronny Hanitiyo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum, Ghalia Indonesia, Bandung, 1982

Saldi Isra, *Konstitusi Untuk Negeri, 50 Jejak Pena Saldi Isra*, Media Indonesia Publishing-Media Group, 2018

Sugiyono, Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D, Alfabeta, Bandung, 2011

Toto Pandoyo, Ulasan terhadap Beberapa Ketentuan UUD 1945, Sistem Politik dan Perkembangan Kehidupan Demokrasi, Liberty, Yogyakarta, 1992

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia/Pemimpin Besar Revolusi/ Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara

Ketetapan MPRS Nomor XLI/MPRS/1968 tentang Tugas Pokok Kabinet Pembangunan

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

C. Lain-lain

Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 199-2002, Buku V Pemilihan Umum, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008

Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), Panitia Persiapan Kemerdekaan

Indonesia (PPKI), Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1998

Jurnal Konstitusi, Volume 15, Nomor 3, September 2018

Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, Sekretariat Jenderal MPR RI 2018

Pemilu merupakan salah satu pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pemilu di Indonesia diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota DPRD. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan tiap lima tahun sekali, dan pertama kali dilaksanakan tahun 2004. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara terasah dengan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan dalam satu pasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Partai politik yang dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus memenuhi syarat presidential threshold, yang dihitung berdasarkan hasil pemilu DPR sebelumnya. Menjadi persoalan ketika pemilu DPR dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara serentak. Hasil pemilu DPR lima tahun sebelumnya dijadikan syarat pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini menjadi tidak adil karena partai politik yang baru berdiri dan berhak menjadi peserta pemilu setelah melalui proses yang panjang dalam pendiriannya, tidak berhak mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu, masih perlukah persyaratan presidential threshold dipertahankan dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden?

Penulis buku ini, Dr. Hj. Widayati, S.H.,M.H. saat ini adalah Dosen Fakultas Hukum Unissula. Pendidikan Sarjana Hukum ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang. Selanjutnya menyelesaikan pendidikan Magister Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Penulis menyelesaikan pendidikan doktornya pada Program Doktor Ilmu Hukum Sekolah Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Surakarta.

Buku yang sudah ditulis yaitu Negara Hukum, Konstitusi, dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan; Pemakzulan Presiden Dan/atau Wakil Presiden Berdasarkan Sistem Pemerintahan Indonesia.

Di samping itu penulis juga telah mempublikasikan tulisannya diberbagai jurnal ilmiah.

PROBLEMATIKA PRESIDENTIAL THRESHOLD

**Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak
Yang Berkeadilan**

ISBN 978-623-7097-66-2

