

PRESIDENTIAL THRESHOLD DALAM REVISI UU PILPRES

Shanti Dwi Kartika^{*)}



Abstrak

Presidential threshold merupakan permasalahan krusial dalam pembahasan revisi UU Pilpres. Presidential threshold ini menjadi perdebatan dalam pembahasan di kalangan fraksi di DPR-RI dan mengisi ruang publik. Hal itu sebenarnya tidak perlu diperdebatkan, karena berdasarkan prinsip *due process of law* pembentukan revisi UU Pilpres harus dikembalikan pada konstitusi negara ini.

A. Pendahuluan

Pemilihan umum (Pemilu) akan berlangsung di Indonesia pada tahun 2014, untuk memilih anggota legislatif, presiden, dan wakil presiden periode 2014–2019. Pemilu perlu didukung oleh instrumen hukum berupa undang-undang, di antaranya undang-undang yang mengatur pemilu presiden dan wakil presiden, yaitu UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres), yang saat ini sedang dibahas perubahannya di DPR-RI. Revisi UU Pilpres telah dibahas di Badan Legislatif DPR-RI dalam waktu hampir 1,5 tahun dan mengalami *deadlock*.

Deadlock terjadi karena terdapat masalah krusial dalam revisi UU Pilpres mengenai *Presidential Threshold* (PT). DPR-RI belum sepakat mengenai perlu tidaknya merevisi UU

Pilpres terkait dengan PT. Lima dari sembilan fraksi di DPR-RI tidak setuju jika UU Pilpres direvisi sementara fraksi lainnya menghendaki agar PT diturunkan dari 20 persen atau sesuai dengan *Parliamentary Threshold*. Ketentuan mengenai PT tersebut sudah pernah diajukan ke Mahkamah Konstitusi (MK) dengan Putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008. Saat ini, Pasal 9 UU Pilpres diajukan *judicial review* kembali ke MK karena dianggap bertentangan dengan Pasal 6A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD N RI Tahun 1945).

B. Pendapat tentang Presidential Threshold

PT diatur dalam Pasal 9 UU Pilpres, yaitu pasangan calon diusulkan oleh partai

^{*)} Peneliti bidang Hukum pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, e-mail: shanti.dk@gmail.com



politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 persen dari jumlah kursi DPR-RI atau memperoleh 25 persen dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR-RI, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Ini berarti bahwa berdasarkan hukum positif *PT* di Indonesia sebesar 25 persen suara sah nasional dari hasil pemilu legislatif atau 20 persen kursi parlemen yang terpilih.

Menurut Jimly Asshiddiqie, Pasal 9 UU Pilpres masih realistis untuk tetap digunakan karena *presidential* memang harus menggunakan *threshold* yang besar. Untuk itu, Arif Wibowo (anggota DPR-RI) mengusulkan *PT* dinaikan dari 20 persen menjadi 25 persen hingga 30 persen, namun karena masih belum ada kesepakatan dan mayoritas fraksi setuju dengan *PT* lama maka RUU lebih baik ditarik dari prolegnas agar tidak ada lagi polemik dan pembahasan yang kontraproduktif, meskipun ada beberapa pasal yang perlu dilakukan penyempurnaan. Pendapat berbeda dikemukakan oleh Siti Zuhro (Peneliti LIPI), yang mengatakan bahwa *PT* kurang relevan karena partai politik yang ikut pemilu legislatif sudah diverifikasi secara bertahap dan untuk dapat masuk ke parlemen harus memenuhi *Parliamentary Threshold* dan jika UU Pilpres tidak direvisi berarti undang-undang yang lama tetap diberlakukan.

C. *Presidential Threshold* dan Konstitusi

Sistem penyelenggaraan negara Indonesia mengadopsi prinsip demokrasi konstitusional, penghormatan terhadap hak asasi manusia, prinsip *due process of law*, dan kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan berdasarkan undang-undang dasar. Mulyana W. Kusuma (Direktur Eksekutif *Seven Strategic Studies*) menegaskan negara demokrasi tidak mengenal *PT* dalam praktik ketatanegaraannya, tetapi pencalonan presiden diatur dalam *primary election* tertutup, setengah tertutup, dan terbuka atau setengah terbuka untuk

membentuk koalisi partai politik pengusung calon presiden. Atas dasar itu, penyelenggaraan pemerintahan negara harus menghormati prinsip-prinsip tersebut dan berlandaskan pada *rule by the majority base on the constitution*. Selain itu, *PT* harus dilihat dari *due process of law* yang mengandung makna bahwa tidak ada suatu proses hukum, proses politik, atau proses demokrasi yang tidak berdasarkan pada ketentuan hukum dan konstitusi yang berlaku.

Ketentuan hukum yang berlaku untuk pencalonan presiden dan wakil presiden mengacu pada Pasal 9 UU Pilpres. Ketentuan Pasal 9 UU Pilpres merupakan *conditional* bagi pasangan calon presiden dan wakil presiden (*capres* dan *wapres*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1 angka 4 UU Pilpres mengenai pasangan *capres* dan *wapres* dengan adanya frasa “yang telah memenuhi persyaratan.” Ketentuan Pasal 9 UU Pilpres tersebut multitafsir (*ambiguity*) karena terdapat beberapa norma di dalamnya, yaitu norma dispensasi (*vrijstelling*) tertuang dalam frasa “pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu” dan norma perintah (*gebod*) tertuang dalam frasa “yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 persen dari jumlah kursi DPR-RI atau memperoleh 25 persen dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR-RI.” Keduanya menunjukkan ada kontradiksi, di satu sisi memberikan kebebasan bagi partai politik untuk mengusulkan *capres* dan *wapres*, sedangkan di sisi lain partai politik diperintahkan untuk memenuhi persyaratan perolehan kursi/suara.

PT menurut MK dalam Putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008 merupakan (1) norma konkret penjabaran Pasal 6A ayat (2) UUD N RI Tahun 1945, *legal policy* terbuka yang didelegasikan oleh Pasal 6A ayat (5) UUD N RI Tahun 1945, dan tata cara pilpres berdasarkan Pasal 22E ayat (6) UUD N RI Tahun 1945 sebagai kebijakan legislasi dan kebijakan *threshold* yang didelegasikan dalam pelaksanaan pemilu; (2) tidak ada korelasi logis dengan pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil karena dengan syarat tersebut berarti proses demokrasi

diserahkan rakyat yang berdaulat; (3) dukungan awal dalam pilpres karena hasil pilpres terhadap capres dan wapres terpilih telah didukung oleh rakyat melalui partai politik dalam pemilu; dan (4) delegasi kewenangan terbuka yang ditentukan sebagai *legal policy* oleh pembentuk undang-undang, sehingga tidak bisa dibatalkan oleh MK meskipun ketentuan *PT* sebagai isi dari UU Pilpres dinilai buruk karena substansi undang-undang yang dinilai buruk tidak selalu inkonstitusional. Berdasarkan putusan tersebut, berarti bahwa sesungguhnya pengaturan mengenai *PT* merupakan suatu norma yang dapat dinilai buruk meskipun tidak bersifat inkonstitusional karena *PT* merupakan pelaksanaan amanat konstitusi Pasal 6A ayat (2), Pasal 6 ayat (5) *junctis* Pasal 22E ayat (6) UUD N RI Tahun 1945. Namun demikian, dalam putusan MK terdapat *dissenting opinions*.

Putusan MK itu menunjukkan telah terjadi inkonsistensi dengan Putusan No. 56/PUU-VI/2008 dan Putusan No. 3/PUU-VII/2009 dalam *constitutional interpretation* yang menekankan pada tafsir tekstual dan *original intent*. Atas dasar itu, seyogyanya MK menyatakan bahwa *PT* bersifat inkonstitusional karena berdasarkan penafsiran tekstual, penafsiran sistematis, *original intent* atas Pasal 6A ayat (2), Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 22E ayat (6) yang menjadi sumber legitimasi Pasal 9 UU Pilpres kehilangan relevansinya sehingga ketentuan *PT* bertentangan dengan sumbernya. Selain itu, *PT* akan mengakibatkan kedaulatan rakyat untuk memilih pemimpinnya terganjal dan didistorsi oleh UU Pilpres, karenanya pemilihan presiden dan wakil presiden harus dikembalikan ke konstitusi. Konstitusi mengatur partai politik atau gabungan peserta pemilu dapat mengajukan calon, sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD N RI Tahun 1945.

Pasal 6A ayat (2) UUD N RI Tahun 1945 mengandung makna bahwa persyaratan yang berlaku bagi capres dan wapres adalah (1) capres dan wapres diajukan oleh partai politik baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dalam gabungan/koalisi partai politik; (2) semua partai politik dapat mengajukan pasangan capres dan wapres sepanjang

memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu; dan (3) tidak ada penambahan syarat lain berupa *threshold* berapa pun besarnya. Pasal ini telah jelas maksudnya dan tidak memberi peluang bagi pembentuk undang-undang untuk membuat *legal policy* dengan menentukan *PT* sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU Pilpres. Apabila pengaturan tersebut merujuk pada Pasal 6A ayat (5) *juncto* Pasal 22E ayat (6) UUD N RI Tahun 1945 dan sebagai manifestasi mandat UUD N RI Tahun 1945 kepada pembentuk undang-undang menentukan *PT* tidaklah tepat karena kedua pasal itu tidak mengatur mengenai persyaratan. Persyaratan pemilu ditentukan berdasarkan Pasal 6 ayat (2) UUD N RI Tahun 1945, namun dalam menentukan syarat-syarat untuk menjadi presiden dan wakil presiden harus memperhatikan amanat konstitusi lainnya yang berkaitan dengan pemilu presiden dan wakil presiden.

Konstitusi juga telah menentukan kualifikasi terbaik untuk pencalonan presiden dan wakil presiden yang dipilih, sebagaimana diatur dalam Pasal 6A ayat (3) UUD N RI Tahun 1945. Menurut konstitusi, seorang calon presiden dan calon wakil presiden yang memperoleh suara lebih dari 50 persen dan harus tersebar pada 20 persen suara di setiap provinsi lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia dapat langsung dianggap memenuhi syarat pemenang pemilu. Semua partai politik memiliki hak mencalonkan presiden dan wakil presiden jika melaksanakan ketentuan tersebut, namun jika tetap diberlakukan *PT* berarti melanggar konstitusi dan mengingkari semangat yang terkandung dalam Pasal 6A ayat (2) dan ayat (3) UUD N RI Tahun 1945, serta mencederai prinsip *civil right* dalam sistem demokrasi karena konstitusi tidak mengamanatkan penetapan *threshold* dalam pencalonan presiden dan wakil presiden.

Atas dasar itu, maka DPR-RI dan Presiden selaku pembentuk undang-undang, seharusnya tidak menambahkan persyaratan lain termasuk syarat *threshold* bagi partai politik yang dinyatakan memenuhi persyaratan untuk mengikuti pemilu. UUD N RI Tahun 1945 sebagai *basic law* hanya memberikan

ruang kepada pembentuk undang-undang untuk mengatur lebih lanjut mengenai: (1) syarat-syarat untuk menjadi presiden dan wakil presiden (Pasal 6 ayat (2) UUD N RI Tahun 1945) dan (2) tata cara pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden (Pasal 6A ayat (5) UUD N RI Tahun 1945). Selain itu, mengingat UU Pilpres berkedudukan sebagai *lex superior derogate legi inferiori* dari UUD N RI Tahun 1945 maka revisi UU Pilpres perlu dilakukan terutama yang berhubungan dengan *PT*.

D. Penutup

Pengaturan *PT* dalam revisi UU Pilpres, yang sedang berlangsung pembahasannya saat ini, bertentangan dengan amanat Konstitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 6A UUD N RI Tahun 1945. Amanat konstitusi tersebut mencerminkan sistem presidensial yang dianut Indonesia. Sistem presidensial harus dibangun berdasarkan konstitusi termasuk dalam penyelenggaraan pemilu, baik pemilu legislatif maupun pemilu eksekutif agar bisa tercipta sistem yang efektif dan optimal. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia termasuk revisi UU Pilpres harus berdasarkan pada Konstitusi dan menghormati prinsip-prinsip negara hukum Indonesia yang menempatkan UUD N RI Tahun 1945 sebagai hukum tertinggi (*the supreme law of the land*).

Atas dasar itu, maka *PT* dalam revisi UU Pilpres tidak perlu ada pengaturannya, karena amanat konstitusi itu mengandung makna presiden dipilih langsung oleh rakyat, sehingga legitimasi pemerintahan bukan dari partai melainkan langsung dari rakyat, partai politik berperan sebagai fasilitator dalam menjalankan mekanisme demokrasi, dan tidak akan mengurangi makna kedaulatan rakyat. Ketentuan mengenai *PT* dalam revisi UU Pilpres harus mempertimbangkan *das sollen* dan *das sein*, oleh karena itu revisi UU Pilpres perlu dilakukan terutama terkait dengan pengaturan *PT*, yaitu dengan menghapus *PT* dari revisi UU Pilpres dan mengembalikan pengaturannya pada Konstitusi.

Rujukan:

1. “Ambang Batas 20% Realistis,” *Media Indonesia*, 10 Juli 2013.
2. “Kebuntuan RUU Pilpres,” *Kompas*, 11 Juli 2013.
3. “*Presidential Threshold* Haram di Negara Demokrasi,” <http://www.gatra.com/politik-1/19111>, diakses 17 Juli 2013.
4. “*Presidential Threshold*,” *Media Indonesia*, 10 Juli 2013.
5. “RUU Pemilihan Presiden akan ditentukan Baleg DPR hari ini,” <http://wartakota.tribunnews.com/detil/berita/151321>, diakses 11 Juli 2013.
6. “RUU Pilpres *Deadlock*, Untunglah Parpol Besar,” <http://www.metrotvnews.com/metronews/read/2013/07/14/1/168133>, diakses 16 Juli 2013.
7. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD N RI Tahun 1945.