

**HAK KONSTITUSIONAL PARTAI POLITIK DALAM PENGUSULAN CALON
PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN PADA PEMILIHAN UMUM TAHUN 2019**

Benito Asdhie Kodiyat MS
Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara
E-mail: benitoasdhie@umsu.ac.id

Abstract

After the decision of Constitutional Court Number: 14/PUU-XI/2013 the judicial review of the law number 42 of 2008 on presidential and vice presidential elections has no binding legal force and the implementation of legislative and presidential election and vice president are held simultaneously, which then led to a long debate in the Legislative Assembly. The debate concerns the threshold of nomination of President and Vice President in 2019. In the meetings of the people's representative council, the proposed 20 percent presidential and vice presidential nomination threshold has been ratified since the enactment of the new electoral law, namely law number 7 of 2017 about general election. The problem is, how to calculate the threshold of presidential and vice presidential nominations for new political parties of 2019 election participants who do not yet have a valid national vote, whereas the political parties participating in 2019 general election have the same constitutional rights in proposing the presidential and vice presidential nominees, the constitutional right of the new political party is inevitably unenforceable and the right to nominate a presidential and vice presidential candidate must be ignored, whereas granting constitutional rights to new political parties of election participants will strengthen the presidential system adopted in Indonesia and will offer many political options for the Indonesian people who reflecting a healthy election process.

Keywords: Presidential Candidate, Constitutional Rights, Political Party

Abstrak

Setelah keputusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 14 / PUU-XI / 2013, undang-undang kehakiman nomor 42 tahun 2008 tentang pemilihan presiden dan wakil presiden tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan pelaksanaan pemilihan legislatif dan presiden dan wakil presiden diadakan bersamaan. , yang kemudian menyebabkan perdebatan panjang di Majelis Legislatif. Perdebatan tersebut menyangkut ambang nominasi Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2019.

Dalam pertemuan dewan perwakilan rakyat, usulan 20 persen capres presiden dan wakil presiden telah diratifikasi sejak diundangkannya undang-undang pemilihan yang baru, yaitu undang-undang nomor 7 tahun 2017 tentang pemilihan umum. Masalahnya, bagaimana menghitung ambang nominasi presiden dan wakil presiden untuk partai politik baru tahun 2019 peserta pemilu yang belum memiliki suara nasional yang valid, sedangkan partai politik yang berpartisipasi dalam pemilihan umum tahun 2019 memiliki hak konstitusional yang sama dalam mengusulkan calon presiden dan wakil presiden, hak konstitusional partai politik baru tidak dapat dilaksanakan dan hak untuk mencalonkan kandidat presiden dan wakil presiden harus diabaikan, sedangkan pemberian hak konstitusional kepada partai politik baru peserta pemilu akan memperkuat sistem presidensial yang diadopsi dalam Indonesia dan akan menawarkan banyak pilihan politik bagi rakyat Indonesia yang mencerminkan proses pemilihan yang sehat

Kata Kunci: Calon Presiden, Hak Konstitusional, Partai Politik

A. Latar Belakang

Demokrasi telah menjadi istilah yang sangat diagungkan dalam sejarah pemikiran manusia tentang tatanan sosio-politik yang ideal.¹ Pada permulaan pertumbuhannya, demokrasi telah mencakup beberapa asas dan nilai yang diwariskan kepadanya dari masa yang lampau, yaitu gagasan mengenai demokrasi dari kebudayaan Yunani kuno.² Sistem demokrasi yang terdapat di negara kota (*city state*) Yunani Kuno abad ke-6 sampai abad ke-3 SM merupakan demokrasi langsung (*direct democracy*), yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas.³

Pada era sekarang ini, hampir semua negara mengklaim menjadi penganut paham demokrasi, seperti yang diketahui dari penelitian Amos J. Peaslee pada tahun 1950 dikutip dalam M. Arsyad Sanusi, dari 83 UUD negara-negara yang diperbandingkannya, terdapat 74 negara yang konstitusinya secara resmi menganut prinsip kedaulatan rakyat.⁴

¹ Hendara Nurtjahjo. 2005. *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: PSHTN FH UI, hlm. 1.

² Ni'matul Huda dan Imam Nasef. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta: Kencana, hlm. 1.

³ Mariam Budihardjo. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 109.

⁴ Amos J. Peaslee. 1950. *Constitutions of Nation*, Vol. I, Concord, The Rumford Press, New Haven, hlm. 8, dan lihat juga M. Arsyad Sanusi. 2011. *Tebaran Pemikiran Hukum dan*

Pertumbuhan kebanyakan negara modern sekarang termasuk negara-negara yang baru mencapai kemerdekaan setelah Perang Dunia II usai, hampir keseluruhannya menganut sistem demokrasi konstitusional. Yang menjadi ciri khas sistem demokrasi konstitusional ialah adanya pemerintahan yang kekuasaannya terbatas dan tidak diperkenankan bertindak sewenang-wenang terhadap rakyat. Pembatasan-pembatasan tersebut tercantum dalam konstitusi. Dalam sistem demokrasi konstitusional, kekuasaan Negara berada ditangan rakyat. Pemegang kekuasaan dibatasi wewenangnya oleh konstitusi sehingga tidak melanggar hak asasi rakyat. Antara kekuasaan eksekutif dan cabang-cabang kekuasaan lainnya terdapat *chek and balance*, lembaga legeslatif mengontrol kekuasaan eksekutif sehingga tidak keluar dari rel konstitusi.

Pelaksanaan sistem demokrasi konstitusional merupakan kedaulatan rakyat, menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Melaksanakan kedaulatan bagi rakyat adalah dengan cara menentukan atau turut menentukan suatu kebijakan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Salah satu cara pengambilan keputusan dan penyaluran pendapat secara langsung dapat dilakukan melalui pemilu umum (*general election*).

Makna “kedaulatan berada di tangan rakyat” dalam hal ini, bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.

Perdebatan pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui pemilihan umum Presiden dan wakil Presiden serentak pada tahun 2019 diawali lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, yang membuat Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai pandangan yang berbeda, terutama pemerintah hendak memberlakukan ambang batas pencalonan Presiden sebesar 20% (dua puluh persen).

Dalam hal pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden, UUD 1945 telah mengatur tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, yaitu pada Pasal 6A ayat

(5) UUD 1945 menyatakan: "Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang". Tata cara pemilihan tersebut secara teknis diatur dalam Undang-Undang 7 tahun 2017 tentang Pemilu telah disahkan, agar pemilihan umum dapat dilaksanakan secara demokratis. Dalam hal ini pemilihan umum legislatif akan dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan umum Presiden dan Wakil Preseiden.

Banyak pendapat yang menyatakan bahwa pelaksanaan pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan dengan menggunakan ambang batas pencalonan (*Presidential Threshold*) adalah satu penyelenggaraan yang inkonstitusional karena persyaratan bagi partai politik untuk mengusulkan pasangan calon. Menurut Syamsuddin Haris, secara teoritis basis legitimasi politik seorang Presiden dalam skema sistem presidensial tidak ditentukan oleh formasi politik parlemen hasil pemilu legislatif. Lembaga Presiden dan parlemen dalam sistem presidensial adalah dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi berbeda.⁵

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian hukum dapat dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris/sosiologis. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang datanya bersumber pada data sekunder dan berhubung data penelitian ini data sekunder, maka termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif. Sifat penelitian ini adalah deskriptif, yang bertujuan untuk memberi gambaran tentang gejala-gejala sosial tentang usulan partai politik dalam pemilihan umum serentak Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat tahun 2019. Sumber data penelitian berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Metode pengumpulan data dilakukan menggunakan teknik studi dokumen, dan berhubung penelitian ini merupakan penelitian kualitatif,⁶ maka tehnik analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif

⁵ Syamsuddin Haris, "*Salah Kaprah Presidential Threshold*", Harian SINDO, 30 Oktober 2012.

⁶ Penelitian kualitatif pada dasarnya ditujukan untuk memahami fenomena-fenomena sosial dari sudut pandang partisipan, dan yang diteliti adalah kondisi objek alamiahnya, sehingga karakteristik penelitian kualitatif menggunakan lingkungan alamiah sebagai sumber data. Lihat

C. Hasil Penelitian dan Analisis

1. Partai politik dan demokrasi

Barangkali tema yang bergejolak dihati rakyat banyak adalah: “Apakah ada konsep atau gagasan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dihuni banyak orang ini, kita bangun Republik Indonesia yang demokratis tanpa partai politik? Pertanyaan rakyat banyak ini bukan tanpa kearifan, sampai hari ini mereka merasakan, baik negara apalagi rakyat banyak, belum memperoleh apapun dari partai politik. Yang ada, rakyatlah yang selalu diminta mengantarkan partai politik cq. orang-orang partai politik atau orang yang didukung partai politik duduk dan menikmati *privilege* kekuasaan.⁷

Jika merujuk pada fungsi dan makna partai politik pertanyaan rakyat banyak ini tidaklah mungkin bisa muncul, karena partai politik itu pada pokoknya memiliki kedudukan (*status*) dan peranan (*role*) yang sentral dan penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai politik bisa disebut juga sebagai pilar demokrasi, karena mereka memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*).⁸

Bahkan menurut Schattscheider (1942) dalam Jimly Asshiddiqie⁹, “*Political parties created democracy*”, partai politiklah yang membentuk demokrasi, bukan sebaliknya. Oleh sebab itu partai politik merupakan pilar atau tiang yang perlu dan bahkan sangat penting untuk diperkuat derajat perlembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Derajat perlembagaan partai politik itu sangat menentukan kualitas demokratisasi kehidupan politik suatu negara. Clinton Rossiter dalam buku Richard S. Katz dan William Crotty tidak ada demokrasi tanpa politik, dan tidak ada politik tanpa partai.¹⁰

Tengku Erwinsyahbana dan Ramlan, “Penelitian Kualitatif Bidang Ilmu Hukum dalam Perspektif Filsafat Konstruktivis, *Borneo Law Review*, Volume 1, Issue 1, Juni 2017, hlm. 16.

⁷ Pidato Kunci Prof. Dr. Bagir Manan, SH., MCL., disampaikan dalam Konferensi Hukum Tata Negara ke-3 yang diadakan oleh Pusat Studi Konstitusi Universitas Andalas, Padang, 5 September 2016.

⁸ Jimly Asshiddiqie (II). 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, hlm. 710.

⁹ *Ibid.*, hlm. 710.

¹⁰ Richard S. Katz dan Willliam Crotty (terjemahan Ahmad Asnawi). 2015, *Handbook Partai Politik*, Bandung: Nusa Media, hlm. v.

Lahirnya partai politik juga merupakan salah satu dari bentuk perlembagaan sebagai wujud ekspresi ide, pikiran, pandangan dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Karena itu, keberadaan partai politik berkaitan erat dengan prinsip-prinsip kemerdekaan berpendapat (*freedom of expression*), berorganisasi (*freedom of association*), dan berkumpul (*freedom of assembly*). Ketiga prinsip kemerdekaan atau kebebasan diakui dan dijamin oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 28E ayat (3) UUD 1945 dengan tegas menentukan: “setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.¹¹

Sebagai wujud kebebasan yang telah diatur dalam konstitusi, maka dapat dilihat dari pengertian partai politik yang diatur pada Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik menerangkan Partai politik adalah organisasi 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 1945.¹²

Partai politik sebagai kekuatan kelompok warga Negara yang diatur undang-undang dapat dikatakan mempunyai peranan dalam menentukan dinamika kegiatan bernegara. Partai politik bagaimanapun juga sangat berperan dalam proses dinamis perjuangan nilai dan kepentingan (*value and interest*) dari konstituen yang diwakilinya untuk menentukan kebijakan dalam konteks kegiatan bernegara. Di dalam pemerintahan yang demokratis salah satu wujudnya ialah adanya kehidupan partai politik. Setelah partai politik maka dilanjutkan dengan adanya ketentuan pemilihan umum untuk memilih Presiden, wakil Presiden, dan anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat.¹³

¹¹ Jimly Asshiddiqie (II). *Op. Cit.*, hlm. 711. Lihat juga Jimly Asshiddiqie (III). 2005. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konpress.

¹² Lihat penjelasan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik

¹³ Miftah Thoha. 2014. *Birokrasi Politik & Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Kencana, hlm. 113.

Partai politiklah yang bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warga Negara dengan institusi-institusi kenegaraan. Menurut Robert Michels dalam bukunya, *Political Parties, A Sociological Study of Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, "... organisasi ... merupakan satu-satunya sarana ekonomi atau politik untuk membentuk kemauan kolektif."¹⁴ Proses perlembagaan demokrasi itu pada pokoknya sangat ditentukan oleh perlembagaan organisasi partai politik sebagai bagian yang tak terpisahkan dari sistem demokrasi itu sendiri. Oleh sebab itu, menurut Yves Meny and Andrew Knapp.¹⁵ "*A democratic system without political parties or with a single party is impossible or at any rate hard to imagine.*" Sistem partai politik dan ketatanegaraan dengan hanya satu partai politik, sulit sekali dibayangkan untuk dapat disebut demokratis, apalagi jika tanpa partai politik sama sekali.

Tanpa partai politik dan organisasi-organisasi kemasyarakatan yang bebas dan merdeka, suara rakyat tidak akan dapat disalurkan untuk mempengaruhi proses-proses penentuan kebijakan umum yang berkaitan dengan kepentingan bersama dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Karena partai politik berurusan langsung dengan dengan kebijakan Negara, dan partai politik dapat melakukannya melalui perantaraan orang-orang yang berhasil mereka perjuangkan untuk menduduki jabatan-jabatan kenegaraan yang dipilih (*elected officials*).¹⁶

2. Demokrasi perwakilan di Indonesia

Konstruksi demokrasi di dalam sistem politik Indonesia, sebagaimana di Negara-negara modern lainnya, adalah menggunakan perwakilan (*representative democracy*). Sistem ini berbeda dengan sistem demokrasi langsung, sebagaimana pernah terjadi secara empiris pada masa Yunani kuno, dimana rakyat terlibat secara langsung dalam proses-proses politik tanpa melalui perwakilan.¹⁷

Sejak tumbuh paham dan praktik demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) dalam

¹⁴ Robert Michels. *Partai Politik: Kecenderunagn Oligarki Dalam Birokrasi*, New York: McMillan, hlm. 23.

¹⁵ Yves Meny and Andrew Knapp. 1998. *Government and Political in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, third edition, Oxford University Press, hlm. 86.

¹⁶ Jimly Asshiddiqie (II), *Op.Cit.*, hlm. 713.

¹⁷ Kacung Marijan. 2012. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Kencana, hlm. 37.

penyelenggaraan negara (*refresentative government*), kehadiharan partai politik merupakan suatu kemestian: “*The life of democratic state is built upon the party system*”.¹⁸ Sejarah perkembangan penyelenggara negara dengan sistem perwakilan tidak “diwakili” melalui partai politik, tetapi dikenal juga “perwakilan golongan” (organisasi) non partai politik, seperti perwakilan kaum pekerja, kaum petani, daerah (model MPR RI sebelum perubahan UUD 1945).¹⁹ Bahkan, dikenal juga perwakilan etnis tertentu (etnis minoritas), seperti pernah diatur dalam UUDS 1950.²⁰

Demokrasi, bukan saja bermakna partisipasi publik, tetapi merupakan tatanan yang timbul dari dan untuk menjamin keberagaman atau kebhinekaan, seperti keragaman ideologi, keragaman budaya, keragaman sosial, ekonomi atau agama. Sistem partai tunggal tidak memberi tempat pada keragaman. Sistem partai tunggal bertentangan dengan demokrasi. Beberapa bulan setelah Proklamasi Kemerdekaan Indonesia ada gagasan untuk mendirikan partai tunggal. Namun, gagasan itu ditentang. Bahkan kemudian keluar Maklumat Pemerintah bulan November yang menganjurkan pendirian partai-partai politik.²¹

Paling tidak terdapat tiga yang akan menjadikan sistem partai banyak tidak benar-benar efektif sebagai sarana atau proses demokrasi. Pertama, dari sudut rakyat. Sistem partai banyak dapat menimbulkan kesulitan bagi rakyat untuk menentukan pilihan. Kesulitan makin bertambah karena partai yang banyak itu tidak memiliki garis politik yang jelas, kecuali sekedar berusaha duduk dalam badan perwakilan atau pemerintahan. Orientasi partai hanya terbatas melihat politik sebagai suatu bentuk dan proses kekuasaan, dalam arti memperoleh dan mempertahankan kekuasaan.

Kedua, dari sudut partai. Sistem partai banyak menimbulkan persaingan yang semakin “kencang” antar partai. Dalam demokrasi-sepanjang persaingan dilakukan atas dasar etika berdemokrasi yang mewedahi “*exchange of ideas*”-memang merupakan suatu kemestian. Tetapi ketika persaingan sekedar

¹⁸ Harold J. Laski. 1925. *Grammar of Politics*, Yale University Press, hlm. 295.

¹⁹ Pasal 2 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan berbunyi: “Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat ditambah dengan utusan-utusan dari daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan oleh Undang-Undang”.

²⁰ Pasal 58 ayat (1) UUDS 1950 berbunyi: “Golongan-golongan kecil Tionghoa, Eropa, dan Arab akan mempunyai perwakilan dalam Dewan Perwakilan Rakyat dengan berturut-turut sekurang-kurangnya 9, 6, dan 3 anggota.

²¹ Bagir Manan. 2016. *Demokratisasi Partai Politik*, Padang: Pusako Andalas, hlm. 1.

mengumpulkan suara, akan muncul pasar jual beli suara (*the money can buy*), sekedar memunculkan penampilan tanpa isi seperti “kegarangan mengkritik atau berargumentasi”, memunculkan orang-orang semata-mata karena dikenal publik seperti dipanggung-panggung *infotainment* atau *entertainment*. Dipihak lain, bagi mereka yang diajak, merupakan panggung publikasi dan peluang. Tentu saja, ada diantara mereka yang datang karena “panggilan hati” dan oleh karenanya mengisi diri untuk memenuhi segala syarat dan bertanggung jawab kepada publik.

Ketiga, dari aspek negara. Dalam hubungan dengan negara, sistem partai banyak bertalian dengan pengambilan keputusan dibadan perwakilan rakyat, seperti parlemen, dan sistem pemerintahan, yaitu sistem parlementer, presidensial atau campuran (*dual System* atau *hybrid system*). Sistem partai banyak umumnya menyebabkan pembahasan memakan waktu yang lama (tidak efisien), keputusan adalah hasil kompromi, bahkan hasil dagang sapi (*koehandel*). Badan perwakilan menjadi badan yang tidak efektif mewakili kepentingan rakyat banyak.

Fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali. Dalam hubungan itu, penting dibedakan antara pengertian “*representation in presence*” dan “*representation in ideas*”. Yang pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan yang dipandang dari segi kehadiran fisik; Sedangkan pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantive, yaitu perwakilan atas dasar aspirasi atau idea. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi, secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka sudah benar-benar diperjuangkan sehingga memengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen.²²

Untuk menjamin keterwakilan substansif itu, prinsip keterwakilan dianggap tidak cukup hanya apabila sesuatu pendapat rakyat sudah disampaikan secara resmi ke lembaga perwakilan rakyat. Untuk menjamin hal itu, masih dibutuhkan

²² Jimly Asshiddiqie (II), *Op.Cit.*, hlm. 165.

kemerdekaan pers, kebebasan untuk berdemo dan berunjuk rasa, dan bahkan hak mogok bagi buruh, dan sebagainya, sehingga keterwakilan formal di parlemen itu dapat dilengkapi secara substantif. Dengan demikian, perwakilan formal memang dapat dianggap penting, tetapi tetap tidak mencukupi (*it's necessary, but not sufficient*) untuk menjamin keterwakilan rakyat secara sejati dalam sistem demokrasi perwakilan yang dikembangkan dalam praktik.²³

Dalam rangka perlembagaan fungsi representatif, dikenal pula adanya tiga system perwakilan seperti yang telah diuraikan di atas, yaitu: (i) sistem keterwakilan politik (*polical representation*), (ii) sistem perwakilan territorial (*territorial atau regional representation*); dan (iii) sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).²⁴

3. Pemilu serentak dan hak konstitusional partai politik

Ketentuan konstitusi tentang pemilihan secara langsung Presiden dan Wakil Presiden sudah final sebagai putusan politik nasional dan telah dimasukkan dalam perubahan ketiga dan keempat UUD 1945.²⁵ Perkembangan pemilu dalam dinamika ketatanegaraan Indonesia sangat pesat. Penyelenggara pemilu awalnya hanya ditujukan untuk memilih anggota lembaga perwakilan, yaitu DPR, dan DPRD. Setelah amandemen UUD 1945, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres), yang semula dilakukan oleh MPR, disepakati untuk dilakukan langsung oleh rakyat sehingga Pilpres pun dimasukkan ke dalam rezim pemilihan umum. Selain Pilpres, Pemilu pada tahun 2004 juga dilakukan untuk memilih anggota DPD. Mulai tahun 2004, hajatan lima tahunan tersebut, dilaksanakan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD. Namun pelaksanaan Pemilu tersebut tidak dilakukan secara bersamaan, Pilpres selalu dilaksanakan setelah Pileg berakhir.²⁶

Pada periode-periode selanjutnya, Pemilu di Indonesia akan mengalami perubahan. Hal ini terkait dengan adanya permohonan yang diajukan oleh Effendi Gazali bersama Koalisi Masyarakat untuk Pemilu Serentak mengajukan uji materi (*judicial review*) Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (UU No. 42/2008) terhadap UUD NRI 1945. Pasal yang diajukan,

²³ *Ibid.*, hlm. 166.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Moh. Mahfud MD. 2013. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Kosntitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 137.

²⁶ Ni'matul Huda dan Imam Nasef. *Op. Cit.*, hlm. 251.

yakni Pasal 3 ayat (5), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU No. 42/2008. Pasal-pasal tersebut pada pokoknya mengatur mengenai waktu pemungutan suara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilangsungkan setelah Pemilu legislative dan syarat memenuhi *presidential threshold*.

Mahkamah Konstitusi (MK) akhirnya mengeluarkan putusan Nomor 14/PUU-XI/2013 yang mengabulkan sebagian permohonan uji materi tersebut. Dalam amar putusannya, MK menyatakan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 UU No. 42/2008 tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat (inkonstitusional).²⁷

Pasca-putusan Nomor 14/PUU-XI/2013, MK secara tegas menyatakan bahwa pemisahan pelaksanaan Pileg dan Pilpres adalah inkonstitusional.²⁸ kaitan antara sistem pemilihan dan pilihan sistem pemerintahan presidensial, *original inten* dari pembentuk UUD 1945, efektivitas dan efisiensi penyelenggara pemilu, serta hak warga negara untuk memilih secara cerdas.²⁹ Berangkat dari kerangka pemikiran yang demikian itu, setidaknya terdapat 4 (empat) alasan yang menjadi pertimbangan MK untuk menyimpulkan bahwa Pemilu serentak adalah konstitusional.

Pertama, pelaksanaan Pemilu serentak mendorong penguatan sistem presidensial. Sebagaimana diketahui bahwa kesepakatan mendasar yang timbul dalam mengamandemen UUD 1945, antara lain: (1) tidak mengubah bagian Pembukaan UUD 1945; (2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) perubahan dilakukan dengan cara addendum; (4) mempertegas sistem pemerintahan presidensial; dan (5) penjelasan UUD 1945 ditiadakan, hal-hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat ke dalam pasal-pasal. Berdasarkan hal tersebut, maka salah satu agenda utama *constitutional reform* adalah penguatan sistem presidensial.

Kedua, Pemilu serentak sesuai dengan *original intent* Pasal 22E UUD 1945. Gagasan mengenai Pemilu serentak sebenarnya dapat ditemui dalam perdebatan

²⁷ Selengkapnya lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 mengenai uji materi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

²⁸ Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Op., Cit.*, hlm. 252.

²⁹ Agus Dwiyanto. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm. 78.

yang terjadi di PAH I pada masa perubahan kedua UUD 1945. Dalam rapat ke-39 PAH I BP MPR tanggal 6 Juni 2000, A.M. Lutfi selaku juru bicara F-Reformasi mengusulkan rumusan mengenai tata penyelenggaraan pemilu dengan mengatakan *"Ayat (4): pemilihan umum dilakukan secara serentak di seluruh Indonesia*. Demikian juga dengan F-PDIP, melalui juru bicaranya Hobbes Sinaga disampaikan usul terkait rumusan bab dan pasal mengenai Pemilu. Dari delapan ayat yang diusulkan, satu diantaranya terkait dengan tata cara pelaksanaannya, yaitu: *"Ayat (1): untuk pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan pemilihan umum yang jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia, serentak di seluruh wilayah Republik Indonesia untuk memilih anggota DPR, DPRD dan DPD"*.

Ketiga, dari sisi penafsiran sistematis, Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang menentukan bahwa dimaksud dengan Pemilu berada dalam satu tarikan napas, yaitu, *"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, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pileg dan Pilpres. Dalam hubungan tersebut, Pemilu yang dimaksud frasa *"sebelum pelaksanaan pemilihan umum"* dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 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 Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945.

Keempat, penyelenggaraan Pilpres dan Pileg secara serentak akan lebih efisien. Dari segi pembiayaan misalnya, penyelenggaraan Pemilu serentak akan lebih lebih menghemat uang negara yang berasal dari pembayar pajak dan hasil eksploitasi sumber daya alam serta sumber daya ekonomi lainnya. Hal itu akan meningkatkan kemampuan negara untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945 yang antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Selain itu, Pemilu serentak juga akan mengurangi pemborosan waktu dan mengurangi konflik atau gesekan horizontal di masyarakat.

Pemilu serentak dengan segala pengutannya tersebut akan mengembalikan hak konstitusional partai politik dalam mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden pada pemilu 2019, hal ini sesuai dengan jalur pencalonan lain di luar jalur

partai politik belum dapat direalisasikan karena terbetur dan terhalang oleh ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang merupakan norma dasar dalam instrumen perundang-undangan, sangat jelas disebutkan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Pasal 6A ayat (2) UUD Tahun 1945 perubahan menegaskan penggunaan mekanisme jalur pencalonan satu pintu. Mekanisme ini hanya mengenal jalur pencalonan tunggal, yaitu jalur partai politik sehingga menutup kemungkinan adanya jalur pencalonan melalui pintu lain seperti jalur independen (perorangan). Menurut mekanisme ini setiap calon harus diusung oleh partai politik. Konsekuensinya calon yang tidak diusung oleh partai politik tidak akan bisa ikut sebagai peserta dalam pemilihan umum. Asumsi bahwa apabila sebuah partai politik secara hukum menjadi peserta pemilu berarti berhak mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tanpa harus ada syarat ambang batas (*presidential threshold*).

Pembahasan mengenai *presidential threshold* dan kaitannya dengan hak usul partai politik peserta pemilu sudah dibahas dalam rapat-rapat di Dewan Perwakilan Rakyat setidaknya ada dua pandangan yang mendukung dan yang menolak *presidential threshold*, mengenai ambang batas ini setidaknya ada tiga rujukan hukum mengenai aturan mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Pemilu 2019, yaitu Pasal 22E UUD 1945, Undang-undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 14/PUU-XI/2013.

Jika ditarik pemahaman ada dua poin utama dari ketiga rujukan tersebut pertama adalah bunyi Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa adalah hak setiap partai politik peserta pemilu untuk mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden, kedua putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa pada pemilihan umum tahun 2019, pemilihan legeslatif, dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan serentak. Karena keserentakannya hitungan suara partai politik yang diperoleh atas hasil pemilu legeslatif sebelum pemilihan Presiden, tentu baru bisa didapatkan setelah pemilihan Presiden berlangsung.

Polemik lain akan muncul jika ambang batas pemilihan Presiden dipaksakan dengan lahirnya Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum,

perhitungan ambang batas pencalonan Presiden yang akan digunakan adalah hasil pemilihan umum tahun 2014 menjadi hal yang tidak relevan lagi digunakan sebagai syarat pencalonan Presiden di pemilihan umum Presiden tahun 2019, dan hak konstitusional partai politik baru peserta pemilu tahun 2019 yang belum mempunyai kursi di parlemen tidak akan dapat dijalankan.

Pemberlakuan ambang batas hanya menguntungkan partai-partai besar untuk memiliki kendali mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diinginkan, sementara partai-partai kecil atau menengah akan sulit menghindari praktik politik transaksional sebagai imbalan atau dukungan partai-partai kecil atau menengah. Dalam kendali penuh partai-partai politik besar yang memiliki kekuasaan yang lebih maka akan berpotensi melanggengkan upaya politik oligarki, regenerasi politik terhenti dan merebut ruang demokrasi rakyat.³⁰

Sebagai calon partai politik peserta pemilihan umum serentak Tahun 2019, Partai Solidaritas Indonesia (PSI) yang mempunyai keinginan mengusulkan calon Presiden pasti tidak tercapai karena pemberlakuan *presidential threshold*, menurut Grace Natali pemberlakuan ambang batas pencalonan Presiden pada Pemilihan Umum Serentak 2019 adalah arogansi partai politik besar, ini memperlihatkan ada inkonsistensi pemahaman partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat. Pada saat Mahkamah Konstitusi memutuskan penyelenggaraan pemilihan umum bersamaan akan memberi ruang kepada orang terbaik di bangsa ini berkompetisi sehingga rakyat membuat pilihan, jadi mestinya pemberlakuan ambang batas pencalonan Presiden tidak ada.³¹

Ide pengutan Sistem Presidensial dengan pemberlakuan ambang batas pencalonan Presiden akan terhambat, karena calon Presiden terpaksa akan bernegosiasi (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang akhirnya mempengaruhi jalannya pemerintahan, akibatnya Presiden terpilih akan sangat tergantung pada partai-partai politik. Menurut Yusril pemberlakuan ambang batas pencalonan Presiden diterapkan pada pemilu serentak tahun 2019,

³⁰ Renanda Bachtar, *Presidential Threshold Curi Hak Rakyat*, melalui: <http://www.demokrat.or.id>.

³¹ Grace Natali, *Presidential Threshold 20% Arogansi Partai Besar*, melalui: <http://news.detik.com>.

akan muncul problematika untuk menetapkan perhitungannya, bagaimana menghitung *presidential threshold* kalau pemilu diadakan serentak.³²

Hasil pembahasan rancangan undang-undang pada tanggal 20 Juli 2017, lahirlah Undang-undang Pemilu yang baru, Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang pemilu ini memberlakukan ambang batas pencalonan Presiden sebesar 20% (dua puluh persen) dengan asumsi perhitungan ambang batas pencalonan Presiden dengan hasil pemilihan umum tahun 2014. Jika pemberlakuan ini tetap dilaksanakan akan mengakibatkan partai baru peserta pemilu tahun 2019 tidak akan mempunyai hak untuk mengusulkan calon Presiden.

Secara konstitusional pemberlakuan ambang batas pencalonan Presiden tersebut masih dapat dibatalakan dengan mengajukan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi, harapan Mahkamah Konstitusi dapat konsisten terhadap pandangan dan putusannya sesuai amar putusan yang dibuat Mahkamah Konstitusi sendiri yaitu Putusan Nomor 14/PUU-XI/2013.

D. Simpulan dan Saran

1. Simpulan

Perdebatan pemberlakuan ketentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sudah menapaki babak akhir sejak lahirnya Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, ketentuan ini bukan tidak menuai persoalan baru terutama hak konstitusional bagi partai politik yang baru menjadi peserta pemilu pada tahun 2019, partai politik baru ini tidak akan mempunyai hak mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019, sebagaimana diatur dalam konstitusi Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Jika pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 dilakukan dengan cara inkonstitusional maka pemegang jabatan setelah pemilihan umum adalah hasil dari pelaksanaan inkonstitusional yang mempunyai dampak yang sangat buruk atau tidak sah nya perjalanan pemerintahan yang akan datang.

³² Yusril Ihza Mahendra, *Seharusnya Tak Ada Presidential Threshold di Pemilu 2019*, melalui: <http://nasional.kompas.com/read/2017/06/22>.

2. Saran

Mahkamah konstitusi sebagai penafsir tunggal (*the final entrepreneur*) menjadi satu-satunya lembaga yang dapat menafsir UUD 1945 dalam kaitannya dengan pemberlakuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, hendaknya Mahkamah Konstitusi dapat memberikan putusan terhadap segala perdebatan tentang ambang batas ini

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Agus Dwiyanto. 2011. *Mengembalikan Kepercayaan Publik Melalui Reformasi Birokrasi*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Bagir Manan. 2016. *Demokratisasi Partai Politik*, Padang: Pusako Andalas.
- Harold J. Laski. 1925. *Grammar of Politics*, Yale University Press.
- Hendara Nurtjahjo. 2005. *Filsafat Demokrasi*, Jakarta: PSHTN FH UI.
- Jimly Asshiddiqie. 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.
- , 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press.
- , 2005. *Kemerdekaan Berserikat, Pembubaran Partai Politik, dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konpress.
- Kacung Marijan. 2012. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Kencana.
- Mariam Budihardjo. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Cetakan Pertama, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Miftah Thoha. 2014. *Birokrasi Politik & Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Kencana.
- Moh. Mahfud MD. 2013. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers.

M. Arsyad Sanusi. 2011. *Tebaran Pemikiran Hukum dan Konstitusi*, Jakarta: Milestone.

Ni'matul Huda dan Imam Nasef. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Jakarta: Kencana.

Richard S. Katz dan William Crotty (terjemahan Ahmad Asnawi). 2015, *Handbook Partai Politik*, Bandung: Nusa Media.

Robert Michels. *Partai Politik: Kecenderunagn Oligarki Dalam Birokrasi*, New York: McMillan.

Yves Meny and Andrew Knapp. 1998. *Government and Political in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, third edition, Oxford University Press.

Jurnal/Makalah:

Amos J. Peaslee. 1950. *Constitutions of Nation*, Vol. I, Concord, The Rumford Press, New Haven.

Pidato Kunci Prof. Dr. Bagir Manan, SH., MCL., disampaikan dalam Konferensi Hukum Tata Negara ke-3 yang diadakan oleh Pusat Studi Konstitusi Universitas Andalas, Padang, 5 September 2016.

Tengku Erwinsyahbana dan Ramlan, "Penelitian Kualitatif Bidang Ilmu Hukum dalam Perspektif Filsafat Konstruktivis, *Borneo Law Review*, Volume 1, Issue 1, Juni 2017.

Internet:

Grace Natali, *Presidential Threshold 20% Arogansi Partai Besar*, melalui: <http://news.detik.com>.

Renanda Bachtar, *Presidential Threshold Curi Hak Rakyat*, melalui: <http://www.demokrat.or.id>.

Syamsuddin Haris, "*Salah Kaprah Presidential Threshold*", Harian SINDO, 30 Oktober 2012.

Yusril Ihza Mahendra, *Seharusnya Tak Ada Presidential Threshold di Pemilu 2019*, melalui: <http://nasional.kompas.com/read/2017/06/22>

Peraturan Perundang-undangan:

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negera Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 2 tahun 2011 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 2 tahun 2008 tentang Partai Politik.

Putusan Pengadilan:

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 mengenai uji materi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.