

***Presidential Threshold* dalam Pemilihan Umum Serentak: Kemunduran Demokrasi Konstitusional?**

Alfa Fitri^a dan Wicipto Setiadi^{b,*}

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

Email: ^aalfafitri@upnvj.ac.id, ^bwiciptosetiadi@upnvj.ac.id

^{*}Corresponding Author

Abstract

Indonesia has chosen a presidential system in state administration practice since the amendment 1945 Constitution of the Republic of Indonesia which was implemented in 1999-2002. The logical consequence of the Presidential system is that the President is no longer the mandate of the People's Consultative Assembly, but as the mandate of the people or society who is directly elected as a form of embodiment of Democracy. The presidential threshold chosen as an effort to strengthen the presidential system applied in simultaneous general elections is the choice of legislators. This study uses a normative juridical method combined with a conceptual approach and utilizes secondary qualitative data sourced from laws, books, journals, and related research. The result of the study concluded that the application and influence of the Presidential Threshold on general elections are carried out simultaneously. In the same vein, the constitutional view of the Presidential Threshold on general elections is carried out concurrently.

Keywords: Democratisation, Presidential Threshold, Election, Constitution

Abstrak

Indonesia sejak perubahan UUD NRI 1945 yang dilaksanakan tahun 1999-2002 telah memilih sistem Presidensial dalam praktik ketatanegaraan. Konsekuensi logis sistem Presidensial adalah Presiden tidak lagi sebagai mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat, melainkan langsung sebagai mandataris dari rakyat yang dipilih secara langsung sebagai bentuk perwujudan Demokrasi. *Presidential threshold* yang dipilih sebagai upaya penguatan sistem Presidensial yang diterapkan pada pemilihan umum serentak menjadi pilihan pembentuk undang-undang. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif yang digabungkan dengan pendekatan konseptual dan memanfaatkan data kualitatif bersifat sekunder yang bersumber dari undang-undang, buku, jurnal, dan penelitian terkait. Penelitian ini menyimpulkan, *pertama*, penerapan dan pengaruh *Presidential Threshold* dalam pemilihan umum serentak. *Kedua*, pandangan konstitusional terhadap *Presidential Threshold* dalam pemilihan umum serentak.

Kata Kunci: Demokrasi, *Presidential Threshold*, Pemilihan Umum, Konstitusi

A. Pendahuluan

Perkembangan isu pemilihan umum (pemilu) saat ini dalam rangkaian pemilihan umum (pemilu) presiden, tidak terlepas dari topik yang selalu menjadi bahan pembahasan orang-orang adalah ambang batas atau *presidential threshold* (PT). Pada pelaksanaan pemilu sebelumnya, mekanisme pemilu tidaklah dilaksanakan secara serentak antara legislatif dan presiden, sehingga PT yang digunakan adalah berdasarkan pada hasil pemilihan legislatif yang dilaksanakan pada tahun itu. Setelah perubahan dalam pelaksanaan dengan menggunakan mekanisme pemilu serentak berdasarkan Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang kemudian diadopsi kedalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pemberlakuan ambang batas untuk pemilihan presiden berdasarkan hasil pemilihan legislatif periode sebelumnya.¹ Ambang batas ini telah diterapkan oleh Indonesia sejak tahun 2004 dan terus meningkat hingga menyentuh 20% pada tahun 2009 hingga saat ini.² Maka dari itu menjadi suatu persoalan yang dimana penerapan ambang batas 20% saja sudah mendapatkan beberapa kontroversi ditambah dengan pelaksanaan pemilu serentak.

Pada awal penerapannya, PT diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam perkembangannya, pada periode 2004, 2009, dan 2014 PT menjadi sesuatu yang diterapkan secara teratur setelah Pemilu legislatif pada tahun yang sama.³ Kemudian pada rezim berlakunya Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 9 memberikan ketentuan eksplisit yang tegas mengatakan pada intinya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi syarat perolehan kursi 20% dari jumlah kursi parlemen DPR atau 25% dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR yang pelaksanaannya dilaksanakan sebelum Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Pada pelaksanaan pemilu presiden 2019, terjadi perubahan undang-undang terkait pemilu presiden dan wakil presiden pada tahun 2017 yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu untuk tahun 2019, yaitu Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mengakomodasi pemilu presiden dan juga pemilu legislatif di dalamnya. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang dilaksanakan secara serentak dalam satu waktu, sehingga menjadi perdebatan beberapa pihak. Ada yang menyebut 20% PT itu irasional karena syarat minimal 20% itu mengacu pada hasil pemilu anggota DPR dan DPRD tahun 2014 yang dimanfaatkan untuk Pilpres 2014 sehingga dinilai bertentangan dengan prinsip *one person, one vote, one value* (OPOVOV). Sementara disisi lain berkeras bahwa 20% PT itu rasional karena pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusung oleh partai politik atau koalisi partai politik. Dari setiap perspektif, kedua pandangan tersebut memiliki argumentasi logis.

Dalam aspek fungsional, demokrasi memiliki arti sebagai *value* kehidupan yang positif, bentuk komunikasi sosial, dan sebagai kebijakan publik hasil musyawarah dari konflik atau interaksi kepentingan sehingga demokrasi sendiri bisa dimaknai sebagai konsensus antara negara dan rakyat. Pelaksanaan pemilu adalah bentuk upaya terselenggaranya demokrasi untuk menciptakan formulasi sistem pemerintahan bersumber kedaulatan rakyat, hingga tercatat Indonesia telah mengalami tigabelas kali pemilu sejak Indonesia merdeka hingga pemilu 2019.⁴ Pelaksanaan pemilu yang dilaksanakan secara serentak diwujudkan untuk mencapai tujuan pemilu yang efisiensi, efektif, dan dapat menekan penggunaan dana negara seminimal mungkin.

1. Refly Harun. Saat wawancara dengan Kumparan 20 Juli 2017. Dikutip dari laman: <https://kumparan.com/kumparannews/refly-harun-presidential-threshold-20-langgar-konstitusi/full>. Diakses 27 Agustus 2021

2. Abdul Ghoffar, "Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain", Jurnal Konstitusi Vol 15, No. 3 (2018), hlm. 481

3. Faisal H, Hananto W, Hezron Sabar R T, "Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 Berkaitan Dengan Penolakan Uji Materi Presidential Threshold Dalam Pengusulan Calon Presiden Dan Wakil Presiden Pemilihan Umum Serentak 2019". Jurnal Novum, Vol 5, No.2 (2019), hlm 106

4. Agus Dedi, "Analisis Sistem Pemilihan Umum Serentak", Jurnal Moderat, Vol. 5, No. 3 (2019), hlm 218

Dengan sistem pemilu serentak tersebut, sistem partai politik diharuskan untuk melakukan penyederhanaan dengan multi-partai yang sederhana, dengan demikian hubungan antar sistem pemilu dan partai politik berjalan lurus dengan sistem presidensial.⁵ Dalam UU No. 7 Tahun 2017 dapat dikatakan sebuah produk hukum kodifikasi yang memasukkan ketentuan materil pemilu Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, dan DPRD perlu disatukan yang semula terpisah dalam UU No. 42 Tahun 2008, UU No. 15 Tahun 2011, dan UU No. 8 Tahun 2012.

Hadirnya Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan interpretasi sebagai *the guardian of constitution* yang memiliki peran penting dan strategis dalam menentukan konsistensialitas suatu norma hukum yang ada.⁶ Penyebab utama keterlibatan ini merupakan implikasi dominasi kehendak mayoritas politik pada saat tertentu dalam sejarah yang dapat ditambahkan kesalahan oleh pembuat undang-undang atau konstituen sebelumnya. Hal ini akan mempengaruhi putusan hakim MK dalam menguji suatu konstitusionalitas undang-undang yang lahir.

Akhirnya timbul suatu permasalahan yang menjadi faktor utama kemunduruan demokrasi secara konstitusional atau dikenal dengan istilah *constitutional retrogression*. Hal tersebut disebabkan oleh adanya partisipasi partai politik di lembaga legislatif yang mengutamakan kepentingan mereka, namun tidak secara keseluruhan merubah kebijakan. Seperti yang diketahui bahwa terdapat lima mekanisme yang menyebabkan *constitutional retrogression* yaitu; 1) Amandemen Konstitusi, 2) Mengurangi efektivitas *check and balances*, 3) sentralisasi dan politisasi kekuasaan eksekutif, 4) meminimalisi partisipasi kontrol oleh publik, 5) eliminasi kompetisi politik.⁷

Perlu adanya pembangunan hukum yang pada prinsipnya dalam tiga dasawarsa ini tersusun dalam kerangka utama strategi politik. Strategi politik tersebut wajib berlandaskan terhadap Pancasila, UUD 1945, bahkan landasan politis operasional perlu disamakan dengan cita-cita bangsa yang tercantum didalam pembukaan UUD NRI 1945, dan landasan struktural ketatanegaraan pemerintah yang mendukung beban pembangunan sama dengan sistem pemerintahan Presidensial.⁸ Maka dari itu prosesi pesta demokrasi yang terwujud dalam kontestasi pemilu di Indonesia setiap lima tahun sekali perlu menjadi sarana pembangunan yang sesuai dengan tujuan negara Indonesia tanpa mengurangi hak partai politik.

Penjelasan diatas akan merujuk terhadap fokus pembahasan yang menitik beratkan terhadap penerapan dan pengaruh *Presidential Threshold* dalam pemilihan umum serentak dan pandangan konstitusional terhadap *Presidential Threshold* dalam pemilihan umum serentak. Penitik beratan terhadap fokus permasalahan akan mengungkap apakah *presidential threshold* menjadi aturan yang relevan untuk diterapkan dalam demokrasi di Indonesia.

Penelitian hukum ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan pengumpulan data kualitatif yang bersifat sekunder. Data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer berasal dari peraturan perundang-undangan sedangkan bahan hukum sekunder merupakan pendapat ahli di beberapa sumber pustaka. Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan teoritis, yaitu mengkaji teori yang berkenaan dalam permasalahan Pemilihan umum serentak, yaitu *presidential threshold*. Selain itu digunakan juga penafsiran *futuristic* dalam *ius constituendum* untuk memberikan gambaran akan konstruksi penerapan hukum di kemudian hari. Selain itu akan dikombinasikan pula melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kepustakaan (*literature approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

5. Ratna Sholihah, 2018. "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 Dalam Perspektif Politik", Jurnal Ilmiah Pemerintahan, Vol. 3, No. 1 (2018), hlm. 81.

6. Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945.

7. Aziz Huq & Tom Ginsburg, "How to Lose a Constitutional Democracy", UCLA Law Review, Vol. 65, No. 1 (2018), hlm. 118.

8. Wicipto Setiadi, "Pembangunan Hukum Dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum", Jurnal RechtsVinding, Vol 1, No. 1 (2012), hlm. 7.

B. Pembahasan

1. Penerapan dan Pengaruh *Presidential Threshold* Dalam Pemilu Serentak

a. Arah Pengaturan *Presidential Threshold* dalam Pemilu Serentak

Penerapan pemilu Presiden dan Wakil Presiden mulanya menggunakan mekanisme pelaksanaan pasca dilaksanakannya pemilu legislatif sesuai dengan Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.⁹ Pada saat itu pula UU 42/2008 menerapkan ambang batas pencalonan dengan minimal memperoleh kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR. Pasal 3 ayat (5) dan Pasal 9 yang saat itu dilakukan pengujian undang-undang ke Mahkamah Konstitusi, dengan pemohon Effendi Gazali, menghasilkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 14/PUU-XI/2013 dengan amar putusan Pasal 3 ayat (5) dianggap inskonstitusional dan perlu dilaksanakan serentak. Berbeda dengan Pasal 9 yang oleh MK tetap dianggap konstitusional.

Penyelenggaraan pemilu untuk kemudian diatur dalam undang-undang merupakan pemberian oleh Pasal 22E ayat (6) UUD 1945. Keterbatasan sifat UUD 1945 yang abstrak sebagai *grundnorm* menjadikan interpretasi terhadap indikator apa saja yang dapat dan tidak dapat diatur dalam undang-undang menjadi meluas. Diadopsinya konsep PT dalam undang-undang pemilu merupakan politik hukum penyederhanaan partai politik di tubuh parlemen. Namun hal tersebut juga dapat mengganggu hak konstitusional yang dilindungi oleh UUD 1945 yaitu kesempatan yang sama dalam pemerintahan seperti dalam Pasal 28D ayat (3).¹⁰ Maka dari itu perlu dalam penerapan PT perlu memperhatikan kelompok masyarakat kelompok minoritas.¹¹ Konsep logika dasar dalam konstitusi Pasal 28D adalah jaminan bagi setiap warga negara dalam partisipasinya di pemerintahan. Namun hal tersebut bukanlah suatu hak yang tidak dapat dikurangi, karena UUD 1945 pun dalam Pasal 22E ayat (6) menghendaki terhadap pengaturan pemilu diatur secara delegatif dalam undang-undang. Sampai saat ini pengaturan pemilu diatur lebih jelas dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), yang spesifiknya pengaturan ambang batas pasangan calon diatur dalam Pasal 222 dengan angka 20% perolehan kursi dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

UUD 1945 telah memberikan pengaturan dasar substansial terhadap pencalonan Presiden dan wakil Presiden, hal ini dapat terlihat dari penjelmaan Pasal 6A UUD 1945. Didalam Pasal 6A ayat (2) menjelaskan bahwa pencalonan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan partai politik atau partai politik. Sehingga dengan pasal 22E memberikan pemaknaan bahwa pembentuk undang-undang berhak mengatur mengenai ketentuan partai politik atau gabungan partai politik serta tata cara pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam undang-undang.¹² Pembentukan UU Pemilu yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah mendapatkan amanah konstitusi untuk membuat pengaturan lanjutan atas ketentuan pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam undang-undang, karena sebagaimana sifatnya UUD 1945 sebagai konstitusi bersifat abstrak.

Seperti yang diketahui UUD 1945 sebagai konstitusi merupakan sumber pemberian legitimasi ataupun otorisasi terhadap peraturan perundang-undangan dibawahnya. Hal ini merupakan prinsip hukum secara universal agar peraturan perundang-undangan yang tingkatannya berada dibawah UUD 1945 dapat berlaku dan tidak boleh ada pertentangan dengan UUD 1945.¹³ James Bryce mengatakan bahwa konstitusi semacam

9. Pasal 3 ayat (5) berbunyi "Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD.

10. Pasal 28D ayat (3) berbunyi "Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan".

11. I Dewa Made Putra W, "Mengukur Derajat Demokrasi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden", Jurnal IUS, Vol. II No. 6 (2014), hlm. 564.

12. Fajar Tri Laksono, "Analisis Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Nomor 49/PUU-XVI/2018 Tentang *Presidential Threshold*", *Supremasi Hukum*, Vol. 8, No. 1 (2019), hlm. 3.

13. Jimly Asshidiqie, "Gagasan Dasar Tentang Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi", Makalah dalam Laporan Kinerja Mahkamah Konstitusi dihadapan sidang Tahunan MPR RI 16 Agustus.

itu diwujudkan dengan sumber yang berbeda dari mana muncul undang-undang pada biasanya, dicabut dengan cara yang berbeda, memberikan kekuatan yang lebih tinggi dari hierarki undang-undang pada biasanya. Konstitusi dibentuk dan dirumuskan bukan oleh lembaga legislatif biasa, tetapi oleh badan yang lebih tinggi atau diberdayakan secara khusus. Ketika salah satu ketentuan konstitusi memiliki pertentangan dengan hukum dibawahnya, itu tetap berlaku dan hukum dibawahnya tersebut harus mengalah.¹⁴

UU Pemilu, dalam ketentuannya Pasal 222 yang tetap mempertahankan keberadaan PT, selain karena MK tidak membatalkan ketentuan mengenai ambang batas dalam putusan MK No. 14/PUU-XI/203, hal itu pun disebabkan karena PT bertujuan untuk memperkuat kedudukan sistem pemerintahan presidensial yang efektif. PT dimanfaatkan sebagai mekanisme dalam sistem pemerintahan presidensial dengan multi partai. Hal ini akan berimplikasi terhadap keberadaan Presiden yang membutuhkan adanya dukungan mayoritas dari parlemen. Tanpa dukungan tersebut, Presiden dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan sehari-hari akan menjadi kurang *desicive* (penentu).¹⁵ Faktanya konstitusi memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang (RUU) didalam Pasal 5 UUD 1945.¹⁶ Untuk memberikan kelancaran dalam pengusulan RUU tersebut kepada DPR, perlu adanya dukungan mayoritas yang bersumber dari DPR, yang hal ini dimaknai dapat terwujud dengan adanya penerapan PT.

Desain pelaksanaan pemilu secara serentak, pemilihan anggota legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan dianggap dapat membentuk sistem pemerintahan presidensial yang efektif, hal ini dikenal sebagai akibat *coattail voting*. Hal ini menimbulkan proporsi pemilih yang tertarik memilih calon Presiden dan Wakil Presiden dari partai lain juga ikut tertarik memilih calon kongres dari partai tersebut. Sehingga, semakin besar kekuatan jangka pendek terkait pemilihan Presiden dan Wakil Presiden maka akan semakin besar pula perbedaan suara Presiden dan parlemen partai tersebut.¹⁷ Implikasi yang ditimbulkan akan menjadikan *stereotype* masyarakat dalam pemilu selanjutnya cenderung memilih partai *incumbent*.

Dalam tataran teoritis, pemilihan Presiden/Wakil Presiden dan Legislatif dilakukan serentak agar partai politik peserta pemilu memiliki peluang untuk perolehan suara yang signifikan atau menimbulkan *coattail effect* bahwa pemilihan legislatif akan mendapatkan pengaruh dari pemilihan Presiden ataupun sebaliknya. Melihat pada pengalaman negara Brasil dan Chile dengan sistem pemerintahan presidensial dengan multipartai, *coattail effect* dikenal sebagai *diffused coattail effect* atau secara harfiah bermakna *coattail effect* yang dialokasikan secara tidak proporsional. Praktif pemilu serentak di Brasil dan Chile, partai yang merupakan partai pendiri koalisi akan memperoleh dampak *diffused coattail effect* paling besar.¹⁸

Argumen teoritis yang menyusun sistematisasi tiga ciri penting dari pemilu serentak serta efek apa yang mungkin terjadi. *Pertama* kompetisi, adalah kejutan jumlah pemilih berikutnya, yang mempengaruhi komposisi pemilih dan harus meningkatkan partisipasi pemilih. *Kedua*, pemilihan serentak yang sering menggabungkan sistem pemilihan yang berbeda. Beberapa negara melakukan penggabungan pemilihan umum dengan sistem pemilihan yang berbeda, yaitu pemilihan eksekutif dengan sistem pemilihan mayoritas dan

14. James Bryce, *Studies In History And Jurisprudence Vol I*, (London: Oxford University Press, 1901), hlm. 151.

15. Jimly Asshiddiqie, *Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial*, Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Negeri Jember ke-47, 2011, hlm. 3.

16. Pasal 5 UUD 1945 berbunyi "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat"

17. Randall L. C & John A. F, "Coattail Voting in Recent Presidential Elections", *American Political Science Review*, Vol. 77, No. 2 (1983), hlm. 409.

18. Dri Utari, "Menakar Kohabitasi Perancis Dalam Mekanisme Koalisi Oposisi Pasca Pemilu Serentak 2019", *Jurnal Jentera*, Vol. 3, No. 1 (2020), hlm. 277.

pemilihan legislatif dengan sistem perwakilan proporsional.¹⁹ *Ketiga*, berdasarkan keunggulan petahan dan *coattail effect*, yang pada dasarnya petahana tentu memiliki sedikit keunggulan dalam kontestasi pemilihan.²⁰

b. Komparasi Negara Dalam Penerapan *Presidential Threshold*

1) Amerika Serikat

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan Amerika Serikat (AS) dalam hitungan waktu hampir 2 abad, pelaksanaannya menerapkan sesuatu yang unik biasa dikenal *Electoral College*. Dalam penerapan *electoral college*, pemilih yang datang tidaklah untuk memilih kandidat Presiden dan Wakil Presiden melainkan untuk memilih para "*electors*" yang merupakan anggota kongres terdiri atas Dewan dan Senat. *Electors* tersebut berjanji mendukung calon yang diusungkan.²¹ Para *electors* yang terdiri dari 538 anggota nantinya akan memilih calon Presiden yang diangkat. Dari total 538 *electors* membuat syarat ambang batas kemenangan untuk menjadi presiden setidaknya memperoleh 50%+1 atau 270 perolehan suara pada *electoral college*.

Namun dalam penerapan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Amerika Serikat tidak mengenal adanya ambang batas dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Pada pemilu Presiden dan Wakil Presiden tahun 2020 lalu, selain partai Demokrat yang mengusulkan Joe Biden dan Kamala Harris, partai Republik yang mengemukakan nama Donald Trump dan Mike Pence, ada pula dua pasangan calon lainnya yaitu dari partai The Green Party yang mengusung Howie Hawkins dan Angela Nicole Walker dan partai liberal yang mengusung Jo Jorgensen dan Spike Cohen. Disamping itu pula terdapat nama-nama lain yang menjadi calon Presiden, Roque De La Fuente, Gloria La Riva, Kanye West dan Michelle Tidball, Brock Pierce dan Karla Ballard, dan 26 nama pasang calon lainnya.²²

2) Brazil

Konstitusi negara Brazil tidak ada yang memberikan syarat pencalonan presiden harus memenuhi ambang batas tertentu. Didalam Pasal 77 konstitusi Brazil yang menjelaskan terkait Presiden dan wakil Presiden, bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih pada minggu pertama awal bulan Oktober untuk putaran pertama. Bila diharuskan adanya pemilihan ulang atau putaran kedua, maka hal itu akan dilaksanakan pada akhir bulan Oktober sebelum masa jabatan presiden saat itu berakhir.²³

Selanjutnya persyaratan lain yang dicantumkan dalam konstitusi Brazil, tidak mencantumkan sama sekali mengenai ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Pasal 77 konstitusi Brazil mengatakan bahwa setelah dilakukan pendaftaran oleh partai politik, calon yang memperoleh suara mayoritas mutlak, tidak termasuk yang dikosongkan atau tidak sah, akan dianggap sebagai Presiden terpilih.²⁴ Dari redaksional Pasal 77 ayat (22) konstitusi Brazil mengisyaratkan bahwa pendaftaran setiap partai politik bisa mendaftarkan seseorang untuk menjadi calon Presiden.

19. Dapat dilihat contoh nyata dalam hal ini adalah pemilihan Presiden dan Parlemen Chili dan Meksiko, sistem pemilihan campuran Jerman dan Jepang, atau pemilihan parlemen Polandia dan Spanyol, dimana satu kamar dipilih dalam pemilihan mayoritas. Sebaliknya, yang lain dipilih menggunakan perwakilan proporsional. Di tingkat sub-nasional, pemilihan regional dan departemental Prancis adalah salah satu contoh konkurensi dari dua sistem pemilihan yang berbeda; pertama menggunakan perwakilan proporsional sedangkan yang kedua menggunakan konstituen anggota tunggal. Selain Jerman, ada pula Amerika Serikat, Inggris, dan berbagai negara lain yang sering melihat pemilihan lokal untuk walikota dan dewan yang dipilih secara langsung, yang diadakan pada hari yang sama.

20. Lukas Rudolph & Arndt Leininger, "Coattails and Spillover-effects: Quasi-experimental Evidence From Concurrent Executive and Legislative Elections", *Electoral Studies*, Vol. 70 (2021), Hlm 2

21. Presidential Election Process, Electoral College, dikutip dari laman: <https://www.usa.gov/election>. Diakses pada 3 Oktober 2021

22. Presidential Candidates 2020, dikutip dari laman: https://ballotpedia.org/Presidential_candidates_2020. Diakses pada 3 Oktober 2021

23. Pasal 77 ayat (1) Konstitusi Brazil. Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2017. Diakses pada 11 Oktober 2021.

24. Pasal 77 ayat (2) Konstitusi Brazil. Brazil's Constitution of 1988 with Amendments through 2017. Diakses pada 11 Oktober 2021.

Bila dilihat pada gelaran pemilihan Presiden tahun 2018 terdapat 16 kandidat yang mencalonkan. Calon-calon tersebut bersumber dari latar belakang yang beragam mulai dari, deputi, mantan menteri, senator, mantan hakim agung, dan juga mantan Presiden yang dahulunya pernah diberhentikan. Seperti ketentuan pada Pasal 77 ayat (1), bila tidak dipenuhinya perolehan suara lebih dari 50 persen, maka akan dilaksanakan putaran kedua pada akhir bulan Oktober. Namun yang mengikuti putaran kedua tersebut adalah dua kandidat yang mendapat suara terbanyak pada pemilihan putaran pertama.²⁵ Maka secara praktik, ambang batas yang diterapkan oleh Brazil bukanlah ambang batas untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden, tetapi ambang batas untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

3) Kolombia

Konstitusi Kolombia memberikan pengertian terhadap Presiden, Presiden sebagai kepala negara, kepala pemerintahan, otoritas tertinggi administrasi. Pemerintahan nasional di Kolombia terdiri dari Presiden, Menteri, dan Direktur departemen administrasi.²⁶ Pada praktik pemilihan Presiden di Kolombia, Presiden dipilih secara langsung untuk masa jabatan selama 4 tahun dengan masa periode maksimal 2 periode, serta persyaratan memperoleh suara 50% + 1 pada pemilihan. Sama seperti negara Brazil, bila tidak ada calon yang memperoleh suara 50% + 1, maka tinggal minggu kemudian dilakukan putaran kedua tiga minggu kemudian dengan calon yang berhak mengikutinya adalah 2 calon Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh suara terbanyak pada putaran pertama.²⁷

Pada praktik di Kolombia, fokus ambang batas seseorang menjadi Presiden tidak terletak pada ambang batas pencalonan, melainkan pada ambang batas seseorang sebagai Presiden dan Wakil Presiden terpilih perlu memenuhi perolehan suara 50% + 1. Sehingga pada pemilihan tahun 2018 kemarin menghadirkan 6 calon Presiden yang berasal dari partai atau aliansi, diantaranya Van Duque Marques dari *Grand Alliance for Colombia*, Gustavo Petro dari *List of Decenvy*, Sergio Fajardo dari *Colombia Coalition*, German Vargas Lleras dari *Mejor Vargas Lleras*, Humberto De la Calle dari *PLC-ASI*, Jorge Antonio Trujillo dari *We are All Colombia*.²⁸

b. Kemunduran Demokrasi Secara Konstitusional

Teori demokrasi merupakan bagian filsafat politik yang kompleks. Parameter ini mencakup dari berbagai pertanyaan, termasuk terhadap perselisihan definisi tentang ukuran dan batasan konsep, serta tujuan dan kewajibannya. Para ahli teori demokrasi empiris menganalisis fungsi rezim demokrasi dalam praktiknya adalah mengeksplorasi institusi atau bahkan aturan pengambilan keputusan apa yang sesuai untuk praktiknya.²⁹ Kehadiran utama dari pemerintahan yang demokratis terpusat pada kemutlakan kedaulatan mayoritas.³⁰ Terdapat sebuah pernyataan menarik mengenai apa yang disebut sebagai kedaulatan mayoritas disampaikan oleh James Allan:

*"I am an unashamed majoritarian. I think that the least bad procedure for resolving disagreements within a society...is to let the numbers count. More votes should beat fewer votes when it comes to difficult, contentious social policy decisions, even those about rights."*³¹

James Allan menitikberatkan terhadap apa yang disebut sebagai kedaulatan mayoritas adalah segala perselisihan atau penentuan sesuatu di masyarakat ditentukan berdasarkan terhadap penghitungan angka. Hal ini mengekerucut kepada lebih banyak suara harus dan pasti mengalahkan lebih sedikit suara dalam keputusan, sekalipun itu adalah permasalahan sosial yang sulit dan kontroversial.

25. Lise Alves. 2018. Brazil May Have Over 16 Candidates for President in 2018, diakses dari laman: <https://riotimesonline.com/brazil-news/rio-politics/brazil-may-have-over-16-candidates-for-president-in-2018/>. Diakses pada 11 Oktober 2021

26. Pasal 115 Konstitusi Colombia. Colombia's Constitution of 1991 with Amendments through 2015. Diakses pada 11 Oktober 2021

27. Abdul Ghoffar. Op.Cit. Hlm 495

28. Ibid. hlm 496

29. Harry Hobbs, "Democratic Theory and Constitutional Design: Hearing Persistent Electoral Minorities", *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 24, No. 4 (2017), Hlm 344

30. Alexis de Toqueville, *Democracy in America*, (London: Saunders and Otley, 1835), Chapter XIV

31. James Allan, "An Unashamed Majoritarian", *Dalhousie Law Journal*, Vol. 27, No. 2 (2004), Hlm 538

John Locke dalam tulisannya *Second Treatise of Government* mengatakan bahwa demokrasi adalah seluruh kekuatan komunitas yang secara alami di dalamnya, dapat menggunakan semua kekuatan itu dalam membuat undang-undang untuk komunitas.³² Bila dianalogikan kedalam praktik ketatanegaraan di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa demokrasi adalah kekuatan yang dimiliki partai politik secara alami didalamnya sehingga dapat menggunakan kekuatan politik tersebut dalam membuat undang-undang untuk komunitas.

Teori politik dalam tradisi dominan menyangkal sebuah tren demokrasi dengan menciptakan tradisi “demokrasi elit” pada abad kedua puluh oleh Schumpeter tetapi dengan akar yang setidaknya berasal dari *Federalist Paper*, bahwa pemerintahan dengan perwakilan merupakan bentuk pemerintahan elit yang dapat didamaikan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Dalam pengertian demokrasi elit, warga negara dapat menyelenggarakan agensi yang berarti dan memoderasi kekuasaan elit dengan pemilu yang bebas. Dengan metode ini, demokrasi elit memberikan usulan bahwa pemerintahan perwakilan berbeda dari oligarki, yang dalam arti luas dipahami merupakan aturan segelintir orang demi kepentingan pribadi, selayaknya yang disampaikan oleh Aristoteles. Dalam hal ini Amerika Serikat menjadi contoh fungsional demokrasi elit.³³

Contohnya pada praktik di negara Hungaria dan Polandia, pemerintah terpilih dengan bergegas melakukan rangkaian perubahan terhadap hukum dan kelembagaan yang secara bersamaan menurunkan persaingan pemilihan, melemahkan hak-hak kebebasan partisipasi demokratis, dan mengebiri stabilitas dan prediktabilitas hukum. Di Polandia, pada pemilihan tahun 2015 memenangkan partai *Law and Justice Party* dalam pemilihan Presiden maupun Parlemen. Namun tidak seperti di negara Hungaria, partai *Law and Justice Party* kekurangan dukungan mayoritas dalam melakukan amandemen. Tetapi yang dilakukannya adalah mampu memanipulasi institusi untuk keuntungannya, dengan Jarrosław Kaczyński melancarkan serangan langsung yang menghalangi rencananya untuk merombak Polandia secara radikal sesuai dengan ideologi nasionalis dan konservatifnya di Mahkamah Konstitusi.³⁴

Wolfgang Merkel memberikan penjelasan terkait tertanamnya demokrasi yang terbagi kedalam dua metode. Pertama secara internal, interdependensi/independensi spesifik dari berbagai rezim parsial demokrasi mengamankan eksistensi normatif dan fungsional. Kedua secara eksternal, rezim parsial ini tertanam dalam lingkungan yang memungkinkan kondisi demokrasi yang melindunginya dari guncangan luar maupun dalam dan kecenderungan destabilisasi.³⁵ Demokrasi yang merupakan pemerintahan oleh rakyat adalah bentuk pemerintahan yang cenderung sulit untuk dipertahankan karena rakyat yang seharusnya menjadi sumber kedaulatan tertinggi.³⁶

Dalam praktik pemilihan di Indonesia, untuk memberikan keseimbangan persaingan dengan pencegahan fragmentasi juga memberikan informasi perumusan undang-undang kepartaian dan pemilu di Indonesia pasca-otoriter. Agar lolos ke pemilu tahun 1999, setiap partai harus memiliki cabang di 50% dari semua provinsi dan di 50% kabupaten di provinsi-provinsi tersebut. Pengaturan tersebut bertujuan untuk memaksa partai peserta pemilu menawarkan platform lintas wilayah.³⁷ Hal tersebut disebabkan kala transisi menuju

32. John Locke, *Second Treatise of Government* 1960, diakses dari laman: <https://www.gutenberg.org/files/7370/7370-h/7370-h.htm>. Diakses pada 11 Oktober 2021.

33. Derek W. M. Barker, “Oligarchy or Elite Democracy? Aristotle and Modern Representative Government”, *New Political Science*, Vol. 35, No. 4 (2013), hlm. 548

34. Joanna Fomina & Jacek Kucharczyk, “Populism and Protest in Poland”, *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 4 (2016), hlm. 62.

35. Wolfgang Merkel, “Embedded and Defective Democracies”, *Democratization*, Vol. 11, No. 5 (2004). Hlm 36

36. Michael Haas, *Why Democracies Flounder and Fail: Remediating Mass Society Politics*, (Los Angeles: Palgrave macmillan, 2019), hlm. 2.

37. Marcus Mietzner, *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia*. (Honolulu: Hawaii University Press, 2013), hlm. 66.

demokrasi pada tahun 1998, lebih dari 200 partai baru tumbuh di Indonesia yang menimbulkan kekhawatiran akan terlalu banyak fragmentasi, dengan banyaknya partaim, ditakutkan akan menyebabkan pemerintahan yang demokratis bisa berjalan efektif.³⁸

Saat yang bersamaan Pemerintah kala itu menetapkan pengaturan mengenai pembatasan yang tidak biasa, partai yang memperoleh suara kurang dari 2% tetap mendapatkan kursi di parlemen namun tidak boleh mengikuti pemilihan selanjutnya. Hal ini secara implisit termuat dalam rumusan Pasal 39 Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum yang memberikan persyaratan bahwa untuk mengikuti pemilihan umum tahun berikutnya partai politik harus memperoleh 2% suara dari jumlah kursi DPR atau sekurang-kurangnya memiliki 3% jumlah kursi di DPRD I atau DPRD II yang sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah dari propinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil pemilu.³⁹ Model seperti ini secara general dipuji karena mengkonsolidasi sistem kepartaian dan mengurangi sentimen etno-religius yang masuk.⁴⁰

Namun hal itu tidak menghasilkan seperti yang diinginkan karena pada praktiknya tercatat dari 48 partai peserta pemilu 1999, 20 di antaranya menduduki kursi parlemen. Hal ini membuat elit politik terus mengolah perketatan pemilihan, dengan ambang batas pemilihan diubah menjadi ambang batas parlemen untuk pemilihan umum legislatif 2009 dan dinaikkan dari angka 2,5 menjadi 3,5% untuk pemilihan umum legislatif 2014,⁴¹ kemudian di tahun 2019 naik menjadi 4%.⁴² Aturan yang secara bertahap semakin ketat dalam partisipasi pemilihan umum legislatif ini menjadi lambat sehingga sulit dalam menentukan parameter yang tepat dimana perkembangan dari instrumen ini memberikan efektifitas demokrasi dengan menjadikan pengecualian terhadap partai pendatang baru. Ini menunjukkan adanya keinginan partai yang menduduki parlemen untuk semakin mengutkan kedudukannya dengan aturan yang mengharuskan pembentukan partai baru mengeluarkan biaya yang tinggi. Demikian juga penetapan ambang batas pemilihan umum legislatif diangka 4% untuk pemilihan umum legislatif 2019 memberikan gambaran keinginan elit untuk menetapkan ambang batas yang hanya mampu dilewati partai-partai petahana, tetapi membuat sangat sulit partai pendatang baru untuk masuk kedalam legislatif. Hal yang menutupi dari niat para elit petahana ini adalah kenyataan bahwa sepuluh partai parlemen periode 2014-2019 kemungkinan besar akan bertahan dan terus bersaing memperebutkan kekuasaan. Secara umum ini memanglah merupakan komponen penting dari demokrasi dengan adanya daya saing tetap tinggi, tapi sekarang lebih kepada arah persaingan kontestasi intra-incumbent yang mengecualikan adanya kekuatan pendatang baru yang mencoba menembusnya.

Praktik yang sama terhadap ambang batas juga terjadi dalam ambang batas pencalonan Presiden. Saat pemilihan umum Presiden pertama kali dilaksanakan dengan pemilihan langsung tahun 2004, ambang batas pencalonan untuk partai ditetapkan diangka 3% dari jumlah kursi DPR atau 5% dari perolehan suara sah secara nasional hasil pemilihan umum legislatif tahun 2004 dapat mengusulkan pasangan calon.⁴³ Kemudian pada pemilihan umum Presiden untuk tahun 2009 dan 2014 selanjutnya dinaikkan menjadi angka 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari perolehan suara sah secara nasional hasil pemilihan umum legislatif sebelumnya. Sebelum diselenggarakan pemilihan umum Presiden tahun 2019, Mahkamah Konstitusi memberikan putusan terhadap pelaksanaan pemilu legislatif dan Presiden diselenggarakan secara serentak. Ini mengartikan bahwa tolak ukur pemilihan umum legislatif tahun 2019 tidak akan digunakan dan akan

38. Benjamin Reilly, "Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies", *Democratization*, Vol.13, No. 5 (2006), hlm. 817.

39. Pasal 39 ayat (3) Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum.

40. Benjamin Reilly. *Op.Cit.* hlm. 818-819.

41. Pasal 208 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

42. Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

43. Pasal 101 Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

menggunakan hasil pemilihan umum legislatif tahun 2014.⁴⁴ Meskipun hal ini ditujukan sebagai upaya penguatan koalisi dan memberikan dukungan mayoritas parlemen, pengetatan ambang batas menurunkan alternatif calon Presiden yang pada tahun 2004 terdapat 5 kandidat, kemudian menjadi 3 kandidat di 2009, dan 2 kandidat di 2014. Hingga 2019 menghasilkan pasangan calon yang sama seperti tahun 2014, menunjukkan turunnya demokrasi secara konstitusional.

Pada kemungkinan yang sangat jelas, demokrasi bergantung pada pergantian kekuasaan. Kemungkinan yang paling ekstrem adalah rezim satu partai yang tertanam tidak dapat digolongkan demokrasi yang layak hanya karena mereka tidak memiliki alternatif. Namun adanya oposisi yang berarti, pejabat atau koalisi anti-demokrasi memiliki berbagai macam pilihan dengan tetap mempertahankan kesesuaian dengan hukum tetapi mengurangi keefektifannya. Tindakan seperti gambaran diatas memberikan bentuk terhadap satu elemen “senjata” yang digunakan oleh elit.⁴⁵ Campuran atas langkah-langkah melalui lembaga legislatif, integritas penegakan hukum yang dipolitisasi, korupsi, dan terkadang penggunaan langsung kekerasan yang terlihat. Misalnya di negara Rusia, dibawah kepemimpinan Putin, parta-partai oposisi kehadirannya tidak diakui oleh hukum karena jumlah anggota yang relatif sedikit.⁴⁶

Andreas Schedler menjelaskan perbedaan antara pemilu demokratis dan pemilu otoritarianisme sangat bergantung pada kebebasan, keadilan, inklusivitas, dan kebermaknaan pemilu. Seringkali sulit untuk menilai tentang apakah pemilihan telah bebas dan adil, baik dalam kemampuan partai oposisi dan kandidat untuk berkampanye dan dalam pemberian dan penghitungan suara. Maka dari itu frekuensi validasi misi pemantau pemilu internasional dalam rezim otoriter pemilu yang ambigu, seringkali secara meyakinkan, dikritik sebagai dangkal, prematur, dan didorong oleh politik.⁴⁷ Maka kualitas pemilu tersebut dapat dikatakan demokratis atau sebaliknya bisa dilihat dengan parameter kebebasan, keadilan, iklusivitas, dan kebermaknaan pemilu.

Ilmuwan politik telah menghimpun dokumentasi serangkaian kasus dimana demokrasi kembali ke rezim otoriter. Contoh sederhananya adalah kanonik pencabutan demokrasi Weimar oleh partai Nazi yang terjadi di awal tahun 1930-an di Jerman. Pada 20 Mei 2014, Militer Thailand menanggukkan keberlakuan konstitusi dan mengakhiri pemerintahan demokratis di bawah rezim sementara yang telah menyerukan pemilu.⁴⁸ Hal ini menjadi salah satu cerminan dari mundurnya demokrasi yang kembali menuju rezim otoriter. Perubahan menuju rezim otoriter ditandai oleh perubahan secara mendadak dalam tipe rezim demokratis. Pada umumnya hal ini dikaitkan dengan kudeta militer atau penggunaan keadaan darurat yang sah.⁴⁹

Penerapan PT merupakan upaya untuk membentuk koalisi elit legislatif yang kuat sebagai satu partai secara abstrak. Hal ini melihat dari hasil pemilhan umum legislatif tahun 2014 yang tidak menghasilkan adanya partai mendapatkan perolehan kursi 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional.⁵⁰ Hal ini berakibat memberikan kerugian terhadap partai politik. Dalam konstitusi

44. Thomas P. Power, “Jokowi’s Authoritarian Turn and Indonesia’s Democratic Decline”, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 54, No. 3 (2018), hlm. 321

45. Contohnya dapat dilihat di Singapura. Singapura memiliki perangkat hukum untuk mengejar kritik atas kebijakannya dengan alasan bahwa kritik tersebut dapat menimbulkan ketidakpuasan dengan kebijakan tersebut yang akhirnya akan menimbulkan kekacauan sosial melalui pelanggaran hukum. Mark Tushnet, “Authoritarian Constitutionalism”, *Cornell Law Review*, Vol. 100, No. 2 (2015), hlm. 401.

46. Luke Harding. 2007. Supreme Court Ban on Liberal Party Wipes Out Opposition to Putin. *The Guardian*, diakses dari laman: <https://www.theguardian.com/world/2007/mar/24/russia.lukeharding>. Diakses pada 13 Oktober 2021

47. Larry Diamond, “Elections Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes”, *Journa of Democracy*, Vol. 13, No. 2 (2002), hlm. 28.

48. A Coup Ordained? Thailand’s Prospects for Stability. International Crisis Group (3 December 2014). <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/thailand/coup-ordained-thailand-s-prospects-stability>. Diakses pada 25 Desember 2021. Pukul 02.26 WIB.

49. Arend Lijphart, “Emergency Powers and Emergency Regimes: A Commentary”, *Asian Survey*, Vol. 18, No. 4 (1978), hlm. 401.

50. KPU Sahkan Hasil Pemilu, PDIP Nomor Satu. BBC News, diakses dari laman: https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2014/05/140509_rekapitulasi_kpu. Diakses pada 14 Oktober 2021.

menjamin partai politik dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Tetapi kehadiran PT mengebiri hak konstitusional⁵¹ partai politik untuk ikut serta dalam kontestasi pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam sejarah penerapan PT mencatat bahwa regulasi tersebut tidak memberikan jaminan atas terbentuknya sistem presidensial yang murni, kemudian sistem pemerintahan dengan presiden sebagai kepala pemerintahan akan kuat sutuhnya.⁵² Seperti halnya ketika rezim Susilo Bambang Yudhoyono periode kedua memiliki koalisi partai yang kuat di parlemen. Namun kala itu, kebijakan yang dihasilkan pihak eksekutif tidak mendapatkan dukungan sepenuhnya dari partai koalisi di partai.⁵³

Konstitusi yang telah menjamin keikutsertaan partai politik didalam kontestasi pemilihan Presiden harus menjadi hak yang dipenuhi. Kekhawatiran pembentukan PT yang berangkat dari adanya pencapaian keputusan antara Presiden dan legislatif yang sulit menjadi dasar utama, sehingga dengan adanya PT dapat membentuk koalisi partai dominan didalam parlemen untuk memperlancar pengambilan keputusan dengan Presiden. Namun perlu adanya suatu reformulasi yang disesuaikan dengan terpenuhinya hak partai politik, salah satunya dengan penurunan angka PT dalam parameter yang menjamin setiap partai politik dapat ikut serta kontestasi pemilu Presiden.

2. Pandangan Konstitusional Terhadap *Presidential Threshold* Dalam Pemilu Serentak

Era hibrida yang merupakan penggabungan antara demokratis dan otoritarian bukanlah menjadi hal baru. Hal ini dimulai antara tahun 1960 dan 1970 yang kala itu ditandai dengan kehadiran multipartai, pemilihan umum, tetapi tidak demokratis. Dari demokrasi yang otoritarian ini, hanya negara Malaysia dan Singapura yang berhasil bertahan dari sejumlah negara Meksiko, Singapura, Senegal, Afrika Selatan, Rhodesia, dan Taiwan.⁵⁴ Dalam era hibrida seperti ini, bila partai oposisi ingin mencapai kemenangan dalam pemilu, maka dibutuhkan sesuatu yang lebih besar seperti tingka mobilisasi oposisi, persatuan, keterampilan melampaui apa yang biasanya diperlukan untuk menggapai kemenangan dalam demokrasi.

Bila kita melihat pada perkembangan akhir abad ke-19, demokrasi oligarkis di Amerika Latin yang berkontribusi terhadap perkembangan mutasi akhir dari demokrasi sepenuhnya dengan pendirian beberapa lembaga politik utama, prinsip pembatasan dan rotasi kekuasaan.⁵⁵ Sehingga negara tersebut menggambarkan prinsip Dahl menuju poliarki yang stabil, dengan kemunculan persaingan politik yang menjadi awalan perluasan partisipasi, sehingga budaya demokrasi yang tertanam bermula dikalangan elit kecil dan kemudian menyebar ke populasi yang semakin besar karena secara bertaha dimasukkan ke dalam pemilihan umum politik.⁵⁶ Namun hal tersebut sudah tidak relevan dengan perkembangan sekarang ini, dan oleh karena itu para elit yang cemas mulai mencari cara untuk membatasi dan merekayasa persaingan.⁵⁷

Mahkamah Konstitusi yang berperan sebagai penjaga konstitusi menjadi garda terakhir dalam perlindungan hak asasi yang dijamin oleh konstitusi atau yang dikenal sebagai hak konstitusional. Penerapan peraturan-peraturan substansial konstitusi yang membahas pembuatan undang-undang hanya dapat efektif jika suatu organ selain organ pembentuk undang-undang atau legislatif diberi mandat untuk menguji apakah suatu undang-undang sesuai atau tidak dengan konstitusi, untuk membatalkannya organ tersebut akan

51. Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945: "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum"

52. Taufiqurrohman Syahuri & Muhammad Helmi Fahrozi, "Konstitusionalitas Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu (Presidential Threshold)", *Al WASATH*, Vol. 1, No. 1 (2020), hlm. 29.

53. Tolak Kenaikan BBM, PKS Isyaratkan Keluar dari Koalisi Pemerintahan SBY. 2012, diakses dari laman: <https://news.detik.com/berita/d-1877931/tolak-kenaikan-bbm-pks-isyaratkan-keluar-dari-koalisi-pemerintahan-sby>. Diakses pada 5 November 2021

54. Larry Diamond, *Op.Cit.* hlm. 23.

55. Larry Diamond, Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset, *Democracy in Developing Countries: Latin America*. (Boulder: Lynne Rienner, 1989), hlm. 8.

56. Robert Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition*, (New Haven: Yale University Press, 1971), hlm. 33-36.

57. Larry Diamond. *Op.Cit.* hlm. 24.

berpendapat hukum tersebut “tidak konstitusional”.⁵⁸ Mahkamah Konstitusi telah melakukan beberapa kali melakukan pengujian terhadap ketentuan Pasal 222 UU Pemilu. Salah satunya pada Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 yang dikenal sebagai putusan pemilu serentak, Saldi Isra mengutarakan bahwa penggunaan presentasi hasil pemilu legislatif sebagai dasar penghitungan ambang batas untuk mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dibenarkan.

Dasarnya dapat dilihat dari adanya perbedaan mandat rakyat yang diberikan kepada salah satu lembaga tidak selalu sama. Contohnya pada pemilu tahun 2004, rakyat memberikan dukungan lebih besar kepada Partai Golkar. Akan tetapi dalam pemilihan Presiden, calon yang diusungkan oleh Partai Golkar gagal meraih suara terbesar. Hal serupa terulang kembali pada pemilu 2009, ketika hasil menunjukkan suara Partai Demokrat lebih kecil dibandingkan suara yang diperoleh Susilo Bambang Yudhono.⁵⁹

Berangkat dari pemikiran sistem Presidensial yang memiliki tujuan untuk menyederhanakan partai dalam pemerintahan tanpa melanggar norma konstitusi yang menjamin hak untuk mendirikan partai politik sebagai bentuk hak atas kebebasan menganut keyakinan politik dan hak kebebasan berserikat sebagai bagian dari hak-hak sipil dan politik. PT merupakan metode yang diterapkan agar Presiden yang terpilih memiliki dukungan mayoritas di DPR. Disisi lain pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 hal ini bertujuan untuk menghilangkan sentimen pesimistis terhadap coraak pemerintahan yang dikenal dengan sebutan “sistem Presidensial rasa Parlemerter”.⁶⁰ Maka dari itu tujuan dari penerapan PT bukanlah sebagai tarik ulur kepentingan politik untuk mempertahankan kekuasaannya di kursi DPR yang membentuk oligarki, tetapi untuk membentuk sistem Presidensial yang kuat⁶¹ sebagai konsekuensi logis perubahan UUD 1945 yang meniti jalan sistem Presidensial.

Ketakutan akan adanya otoritarianisme pembentuk undang-undang untuk mempertahankan kekuasaannya di legislatif dalam konsep pemilu serentak yang tetap menerapkan PT menjadi perhatian khusus di Indonesia sebagai negara demokrasi karena bisa menimbulkan produk legislasi yang dihasilkan tidak berdasarkan kepada kebutuhan rakyat. Bila terjadi niatan memanipulasi pada pemilu Presiden yang merupakan praktik negara demokrasi, hal tersebut akan menimbulkan pertanyaan pada partai politik apakah harus mengikuti kontestasi pemilu yang mana mereka percaya bahwa itu tidak adil, sehingga jawabannya akan bermuara pada ketidaksertaan dalam berpartisipasi.⁶²

Pelaksanaan pemilu serentak dalam pandangan Mahkamah Konstitusi berdasarkan putusan MK No. 13/PUU-XI/2013 bahwa Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945 jika diinterpretasikan secara *original intent*, pelaksanaan pemilu Presiden yang dilaksanakan setelah pemilu legislatif adalah bentuk penyimpangan.⁶³ Terjadi perubahan pandangan Mahkamah Konstitusi atas pelaksanaan pemilu serentak. Pada putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008, Mahkamah Konstitusi memiliki pandangan bahwa pelaksanaan pemilu Presiden yang dilaksanakan setelah pemilu legislatif merupakan konsekuensi logis bahwa Presiden dan Wakil Presiden dilantik oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat sehingga perlu dilakukan pemilu legislatif lebih dulu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD agar dapat terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945. Hal tersebut merupakan sebuah praktik

58. Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, (Bandung: Nusa Media, 2016), hlm. 225.

59. Keterangan Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.P.A. dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. hlm. 47-50

60. Pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017. Hlm 124 -126

61. Kementerian Dalam Negeri, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, 2016, hlm. 62.

62. Gail Buttorff & Douglas Dion, “Participation and Boycott in Authoritarian Elections”, *Journal of Theoretical Politics*, Vol 29, No. 1 (2017), hlm. 1.

63. Ketentuan tersebut sebelumnya diatur dalam Pasal 3 ayat (5) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

yang telah menjadi kebiasaan dalam ketatanegaraan atau disebut *desuetudo* (konvensi ketatanegaraan) dan telah menjadi praktik di negara-negara lain, termasuk Indonesia. Namun apa yang disebut sebagai *desuetudo* bukanlah menjadi landasan konstitusional, sehingga hal tersebut dimaknai sebagai penafsiran Mahkamah Konstitusi.⁶⁴

Penentuan antara perbarengan pelaksanaan pemilu Presiden dan legislatif atau dikenal pemilu serentak dan pemilu yang dilaksanakan secara terpisah telah menjadi perdebatan sejak proses amandemen UUD 1945. Hal ini dapat dilihat dengan adanya perbedaan pendapat antara pengubah UUD 1945. *Pertama*, dalam pandangan A.M. Luthfi yang merupakan juru bicara Fraksi Reformasi memberikan usulan terkait dibentuknya bab baru yang khusus membahas mengenai pemilu. Dalam salah satu rumusan substansialnya, terdapat usulan rumusan ayat “*Pemilihan umum dilakukan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat termasuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden*” dan pada ayat selanjutnya berbunyi “*Pemilihan umum dilakukan secara bersamaan diseluruh Indonesia, serentak*”.⁶⁵ Perbedaan pandangan muncul ketika juru bicara Fraksi PBB, Hamdan Zoelva, menyampaikan usulan pendapatnya. Kala itu yang menjadi pertanyaan adalah apakah mungkin pemilu diselenggarakan dengan tenggat waktu sekali dalam setahun dan diselenggarakan serentak di seluruh Indonesia?. Pemilihan umum seharusnya dilaksanakan berdasarkan masa jabatan, sehingga dalam kurun waktu lima tahun bisa terdapat beberapa pemilihan umum baik pemilu Presiden, pemilu legislatif, ataupun pemilu Kepala Daerah.⁶⁶ Mahkamah Konstitusi berpandangan bahwa dalam pelaksanaan pemilu serentak tetap akan menciptakan solusi atas keterbelahan hubungan Presiden sebagai lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif. Hubungan tersebut terbentuk akibat adanya *coattails effect* yang nasib partai politik dalam pemilu memiliki keterkaitan dengan nasib calon Presiden. Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019 cenderung memberikan efek bahwa dukungan terhadap calon Presiden akan memberikan keuntungan pula kepada partai politik yang sama dengan calon Presiden.⁶⁷

C. Penutup

1. Kesimpulan

Melihat penjelasan kompherensif yang melihat dari beberapa aspek seperti arah pengaturan, melihat pada perkembangan negara-negara lain, dampak serta pandangan konstitusional terhadap presidential threshold dalam pemilu Presiden di Indonesia memberikan cakrawala pandangan terhadap kewajiban pemenuhan hak masyarakat dan hak politik yang telah dijamin oleh kontitusi. Penerapan presidential threshold memiliki tujuan untuk menciptakan sistem Presidensial yang kuat dengan terbentuknya hubungan antara Presiden sebagai eksekutif dengan anggota DPR untuk memperoleh suara mayoritas yang mendukung Presiden sehingga dalam tubuh pemerintahan tidak terlalu banyak partai politik yang menimbulkan fragmentasi beragam. Presidential threshold tetap harus memperhatikan hak setiap partai politik untuk mengusungkan calon Presiden dalam kontestasi pemilihan umum sebagaimana yang telah dijamin oleh konstitusi agar tidak menimbulkan kemunduran esensi dari demokrasi itu sendiri.

64. Pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013. hlm. 76-77.

65. Sekretariat Jenderal MPR RI, Risalah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1999-2002) Tahun Sidang 2000 Buku Lima, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2008), hlm. 21.

66. Ibid. hlm. 30-31.

67. Pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019. hlm. 320.

2. Saran

Adanya penerapan *presidential threshold* yang dilaksanakan dalam pemilu serentak tidak menjadi alasan penerobosan logika pemilu, karena pelaksanaan pemilu Presiden dan legislatif secara serentak merupakan hal yang diinginkan oleh pengubah UUD NRI 1945 tahun 1999-2002. Maka, untuk memberikan keseimbangan dalam penerapan *presidential threshold* pada mekanisme pemilu serentak, nilai *presidential threshold* yang secara *a quo* diterapkan perlu diturunkan atau diberikan batas maksimal dengan memperhatikan terhadap aspek hak partai politik untuk mengusung calon Presiden. Penyelenggaraan pemilu serentak yang telah dinilai konstitusional karena bersesuaian dengan tujuan UUD NRI 1945, sehingga *presidential threshold* perlu mendapatkan tinjauan penyesuaian yang sesuai dengan muatan UUD NRI 1945

Daftar Pustaka

- Bryce, James. 1901. *Studies In History And Jurisprudence Vol. I*, London: Oxford University Press.
- Dahl, Robert. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.
- Haas, Michael. 2019. *Why Democracies Flounder and Fail: Remedying Mass Society Politics*, Los Angeles: Palgrave macmillan,
- Kelsen, Hans. 2016. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Bandung: Nusa Media.
- Diamon, Lary., Juan J. Linz, Seymour Martin Lipset. 1989. *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder: Lynne Rienner.
- Mietzner, Marcus. 2013. *Money, Power, and Ideology: Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia*, Honolulu: Hawai University Press.
- de Toqueville, Alexis. 1835. *Democracy in America*, London: Saunders and Otley.
- Allan, James. 2004. "An Unashamed Majoritarian", *Dalhousie Law Journal*, Vol. 27, No. 2: 537-538.
- Buttorff, Gail., Douglas Dion. 2017. "Participation and Boycott in Authoritarian Elections", *Journal of Theoretical Politics*, Vol 29, No. 1 :1-27.
- Calvert, Randall L., John A. Ferejohn. 1983. "Coattail Voting in Recent Presidential Elections", *American Political Science Review*, Vol. 77, No. 2: 407-419
- Dedi, Agus. 2019. "Analisis Sistem Pemilihan Umum Serentak", *Jurnal Moderat*, Vol. 5, No. 3: 213-226
- Diamond, Larry. 2002. "Election Without Democracy: Thinking About Hybrid Regimes", *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2: 21-35
- Fomina, Joanna., Jacek Kucharczyk. 2016. "Populism and Protest in Poland", *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 4: 58-68
- Ghoffar, Abdul, 2018, "Problematika *Presidential Threshold*: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain", *Jurnal Konstitusi* Vol 15, No. 3: 480-501
- Hidayatullah, Faisal., Hananto W., Hezron Sabar Rotua Tinambunan, 2019 "Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 Berkaitan Dengan Penolakan Uji Materi *Presidential Threshold* Dalam Pengusulan Calon Presiden Dan Wakil Presiden Pemilihan Umum Serentak 2019", *Jurnal Novum*, Vol 5, No. 2: 104-116.

- Hobbs, Harry, 2017, "Democratic Theory and Constitutional Design: Hearing Persistent Electoral Minorities", *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 24, No. 4: 341-389
- Huq, Aziz., Tom Ginsburg, 2018, "How to Lose a Constitutional Democracy", *UCLA Law Review*, Vol. 65, No. 1: 78-169
- Lijphart, Arend, 1978, "Emergency Powers and Emergency Regimes: A Commentary", *Asian Survey*, Vol. 18, No. 4: 401-407
- Made Putra W, I Dewa, 2014, "Mengukur Derajat Demokrasi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden", *Jurnal IUS*, Vol. 2, No. 6: 556-571
- Merkel, Wolfgang, 2004 "Embedded and Defective Democracies", *Democratization*, Vol. 11, No. 5: 33-58
- Power, Thomas P, 2018, "Jokowi's Authoritarian Turn and Indonesia's Democratic Decline", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol. 54, No. 3: 307-338
- Reilly, Benjamin, 2006, "Political Engineering and Party Politics in Conflict-Prone Societies", *Democratization*, Vol. 13, No. 5 : 811-827.
- Setiadi, Wicipto, 2012, "Pembangunan Hukum Dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum", *Jurnal RechtsVinding*, Vol 1, No. 1: 75-92
- Sholihah, Ratna, 2018, "Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 Dalam Perspektif Politik", *Jurnal Ilmiah Pemerintahan*, Vol. 3, No. 1: 73-88
- Syahuri, Taufiqurrohman., Muhammad Helmi Fahrozi, 2020, "Konstitusionalitas Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu (*Presidential Threshold*)". *Al WASATH*, Vol. 1, No.1: 25-34.
- Tri Laksono, Fajar, 2019, "Analisis Pertimbangan Mahkamah Konstitusi Dalam Perkara Nomor 49/PUU-XVI/2018 Tentang Presidential Threshold" *Supremasi Hukum*, Vol. 8, No. 1: 1-20
- Tushnet, Mark, 2015, "Authoritarian Constitutionalism", *Cornell Law Review*, Vol. 100, No. 2: 391-461.
- Utari, Dri, 2020. Menakar Kohabitasi Perancis Dalam Mekanisme Koalisi Oposisi Pasca Pemilu Serentak 2019. *Jurnal Jentera*, Vol. 3, No. 1 (2020): 261-290
- W. M. Barker, Derek, 2013, "Oligarchy or Elite Democracy? Aristotle and Modern Representative Government", *New Political Science*, Vol. 35, No. 4: 547-556
- Rudolph, Lukas., Arndt Leininger, 2021, "Coattails and Spillover-effects: Quasi-experimental Evidence From Concurrent Executive and Legislative Elections", *Electoral Studies*, Vol. 70: 1-10
- Seminar/Diskusi Publik/Forum
- Asshiddiqie, Jimly. 2011. *Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial*. Orasi Ilmiah pada Dies Natalis Universitas Negeri Jember ke-47.
- Jimly Asshiddiqie. 2008. "Gagasan Dasar Tentang Konstitusi Dan Mahkamah Konstitusi", Makalah dalam Laporan Kinerja Mahkamah Konstitusi dihadapan sidang Tahunan MPR RI 16 Agustus 2008. 23-24
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 55/PUU-XVII/2019
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945