

DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum
Volume 19 Nomor 2 Desember 2021 hlm: 120-132

Calon Presiden Perseorangan dan *Presidential Threshold* dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia

Dirga Achmad

Institut Agama Islam Negeri Parepare
E-mail: dirgaachmad@iainpare.ac.id

Azlan Thamrin

Institut Agama Islam Negeri Parepare
E-mail: azlanthamrin@iainpare.ac.id

Abstract

The regulations on presidential and vice-presidential candidates can only be proposed through the path of political parties seen as a condition that restricts the people to choose an ideal leader. While the political party that is the focus of hope has experienced a pragmatist disorientation as the holder of the people's mandate. This research is intended to assess the urgency of individual presidential candidates to be accommodated in elections. This research is normative research with conceptual and statutory approaches. The type of data used is secondary data obtained through literature studies which are analyzed qualitatively. The results of this study show that personal presidential candidates and vice-presidents are not very important to be accommodated in the current context, even if there is disorientation of political parties, due to accommodating personal presidential candidates must change the constitutional provisions that are very sacred in the state of Indonesia, because it concerns the lives of many people. Changing the constitution through the fifth amendment of the 1945 NRI Constitution is very inappropriate on the grounds of the lack of constitutional moment and skepticism of political configuration in parliament, so it takes the right time through a substantial comprehensive review to reorganize the state system through amendments to the Constitution. Meanwhile, to pave the way for the availability of many alternative leadership candidates for the people, it is enough to abolish the Presidential Threshold system.

Keywords: *Individual Presidential Candidates, Amendments, Presidential Threshold.*

Abstrak

Peraturan tentang Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan melalui jalur partai politik dipandang sebagai syarat yang membatasi rakyat untuk memilih pemimpin yang ideal. Sedangkan partai politik yang menjadi tumpuan harapan justru telah mengalami disorientasi yang pragmatis sebagai pemegang daulat rakyat. Penelitian ini dimaksudkan untuk menakar urgensi calon Presiden Perseorangan untuk diakomodir dalam pemilu. Penelitian ini adalah penelitian normatif dengan pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Jenis data yang digunakan berupa data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan yang kemudian dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Calon Presiden dan Wakil Presiden Perseorangan tidak amat penting untuk diakomodir dalam konteks saat ini, sekalipun terdapat disorientasi partai politik,

karena mengakomodir Capres perseorangan harus dengan mengubah ketentuan konstitusi yang sangat sakral dalam kehidupan bernegara sebab menyangkut hajat hidup orang banyak. Mengubah konstitusi melalui amandemen kelima UUD NRI 1945 sangat tidak tepat dengan alasan belum adanya constitutional moment dan skeptisme terhadap konfigurasi politik di parlemen, sehingga dibutuhkan waktu yang tepat melalui kajian secara komprehensif substansial untuk menata ulang sistem ketatanegaraan melalui Amandemen UUD. Sedangkan, untuk membuka jalan tersedianya banyak pilihan calon pemimpin alternatif bagi rakyat, cukup dengan menghapuskan Presidential Threshold.

Kata kunci: Calon Presiden Perseorangan; Amandemen UUD NRI 1945; *Presidential Threshold*.

Pendahuluan

Demokrasi, pemilu, dan partai politik merupakan suatu kesatuan yang saling terintegrasi yang menjadi ujung tombak perwujudan kepentingan rakyat dan tujuan berbangsa dan bernegara sebagaimana dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945).¹ Membangun demokrasi yang berkualitas, substansial, dan beradab melalui pemilihan umum yang adil adalah suatu harapan yang tak kunjung terwujud, apalagi eksistensi partai politik sebagai tiang pancang pondasi pembangunan demokrasi di Indonesia yang idealnya sebagai alat untuk mengakomodir kepentingan rakyat semakin mengarah pada manuver orientasi yang tidak lagi sejalan dengan kehendak rakyat sebagai pemegang daulat dengan cara-cara yang pragmatis.

Perjalanan reformasi selama 23 tahun berjalan (1999-2021) direfleksikan melalui evaluasi terhadap problematika ketatanegaraan secara komprehensif dan terpadu dengan menyerap partisipasi dan aspirasi masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan atau kebijakan negara sangat dibutuhkan karena menyangkut hajat hidup orang banyak. Sehingga dalam penataan sistem ketatanegaraan Indonesia yang diharapkan mengarah pada konsolidasi demokrasi yang tepat melalui penguatan sistem pemerintahan, sistem pemilu dan parpol, serta pemenuhan hak asasi manusia (HAM) yang berbasis kesetaraan (*equity*) bukan persamaan (*equality*). Selain itu, kemunduran demokrasi Indonesia yang tercermin dalam penurunan indeks demokrasi, pada peringkat 64 dari 167 Negara dengan skor 6,4 Indeks demokrasi Indonesia tahun 2020,²³ terendah dalam satu dekade terakhir, menjadi alasan kuat untuk melakukan penataan yang lebih baik dan penuh kehati-hatian (*prudent*).

Isu ketatanegaraan yang belakangan mengemuka ialah amandemen UUD 1945 yang sebelumnya telah dilakukan perubahan sebanyak 4 kali (1999-2002). Isu yang muncul sangat erat kaitannya dengan sistem pemerintahan presidensial (presidensialisme) seperti memberikan wewenang lebih besar kepada MPR dengan

¹ Tujuan negara dapat dilihat dalam Pembukaan (Preamble) UUD 1945 “.....Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum,.....”

² Economist Intelligence Unit, “Democracy Index 2019. A year of democratic setbacks and popular protest,” 2020.

menghidupkan kembali Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN/PPHN), penambahan masa jabatan Presiden, pemilihan Calon Presiden dan Wakil Presiden melalui jalur perseorangan (independen) bahkan isu tentang Presiden kembali dipilih oleh MPR menjadi bahasan menarik.

Penulis membatasi topik pembahasan gagasan amandemen UUD NRI 1945 pada isu tentang Calon Presiden dan Wakil Presiden perseorangan dengan segala perdebatan yang muncul termasuk polemik ambang batas presiden (*presidensial threshold*).⁴ Syarat Calon Presiden dan Wakil Presiden telah limitatif ditentukan dalam Pasal 6A(2) UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusional yang mensyaratkan Capres dan Cawapres hanya boleh diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Keberadaan ketentuan ini, dipandang sebagai suatu syarat yang membatasi pilihan alternatif rakyat untuk memilih pasangan Capres yang ideal sangat tertutup. Padahal, berbagai ketentuan dalam UUD 1945 yang secara spesifik memberikan pengakuan bahwa setiap warga negara memiliki persamaan hak dan kedudukan yang sama dalam pemerintahan, seperti yang termuat dalam Pasal 27 (1), Pasal 28D (1) dan (3), Pasal 28I (2) UUD NRI 1945. Hal ini berarti tidak boleh ada ketentuan yang menghalang-halangi akses bagi seseorang yang memenuhi syarat yang ditentukan oleh undang-undang untuk menduduki jabatan-jabatan publik termasuk mencalonkan diri sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan konstitusional yang mengatur tentang tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden telah dikunci dalam Pasal 6A (2) UUD 1945, secara khusus pembatasan terhadap calon Presiden dan Wakil Presiden hanya melalui pintu masuk jalur partai politik (parpol) atau gabungan parpol diatur dalam Pasal 6A (2) UUD 1945. Selain itu, pada penelitian sebelumnya,⁵ dikemukakan bahwa terdapat berbagai alasan yang mempengaruhi usulan capres perseorangan. *Pertama*, kekecewaan atau ketakpuasan terhadap pelaksanaan demokrasi. *Kedua*, rendahnya kepercayaan publik terhadap parpol. *Ketiga*, semakin terdidiknya warga, dukungan atas ide calon independen semakin kuat.

Berdasarkan hal tersebut di atas, menjadi menarik untuk dilakukan analisis terhadap peluang calon presiden dan wakil presiden dari jalur perseorangan untuk diakomodir dalam agenda amandemen kelima UUD NRI 1945. Berbeda dengan beberapa penelitian sebelumnya yang membahas topik yang sama tetapi cenderung

⁴ PT dalam pasal 222 UU 17 Tahun 2017 tentang Pemilu dinyatakan bahwa “..... perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional pemilu anggota DPR sebelumnya”.

⁵ Siti Rodhiyah Dwi Istinah, “Gagasan Calon Presiden Dan Wakil Presiden Perseorangan Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Demokrasi Di Indonesia,” *Jurnal Hukum* 28, no. 2 (2021): 900–928.

menggunakan perspektif politik,⁶ yuridis,⁷ regenerasi kepemimpinan,⁸ dan sistem pemilu,⁹ dalam menilai calon Presiden perseorangan di Indonesia. Pada penelitian ini, penulis menganalisis aspek teoritis kaitannya dengan sistem pemerintahan presidensial, dengan menggunakan perspektif demokrasi konstitusional yang menjunjung tinggi asas kedaulatan rakyat sebagai cerminan prinsip negara hukum, serta konstitusionalitas *Presidential Threshold* sebagai syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia.

Metode

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan memilih bahan pustaka atau data sekunder yang difokuskan pada salah satu jenis, mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematik hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum. Penelitian ini dilakukan melalui tiga tahapan, yaitu tahap persiapan, tahap pelaksanaan dan tahap penyelesaian. *Pertama*, tahap persiapan dimulai dengan kegiatan pra penelitian yakni pencarian dan pemilihan mengenai objek penelitian yang akan diteliti serta pengumpulan dan pemilihan bahan kepustakaan. *Kedua*, tahap pelaksanaan, pada tahap ini, peneliti melakukan penelitian berupa studi pustaka yaitu dengan melakukan pemilahan dan pengumpulan data-data sekunder yang terkait dengan objek kajian yang diteliti. *Ketiga*, tahap penyelesaian, pada tahap ini dilakukan dengan menyusun draft naskah artikel atas hasil penelitian. Analisis data dalam penelitian ini dilakukan melalui analisis data kualitatif, dengan terlebih dahulu melakukan pengumpulan data dengan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier. Terdapat lima macam pendekatan dalam penelitian hukum, yakni pendekatan undang-undang (*statutory approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Namun, penelitian ini hanya menggunakan pendekatan perundang-undangan yaitu dengan menelaah berbagai peraturan yang memiliki relevansi dengan objek penelitian dan pendekatan konseptual yaitu dengan melakukan analisis terhadap berbagai konsep ketatanegaraan yang berkaitan dengan sistem pemerintahan presidensial, asas demokrasi, serta sistem pemilihan presiden.

⁶ Muhamad Rosit, "Calon Presiden Independen dan Tantangan Partai Politik," *Diakses dari dosen.univpancasila.ac.id/dosenfile/7013211002149940972207July2017.pdf*, Pada Tanggal 20 (2018).

⁷ Istinah, "Gagasan Calon Presiden Dan Wakil Presiden Perseorangan Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Demokrasi Di Indonesia."

⁸ Teddy Anggoro, "Pemilihan Presiden Langsung dan Calon Independen dalam Pemilihan Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 35, no. 2 (2017): 254–74.

⁹ M U H IKHSAN BASO, "Sistem Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Indonesia Dengan Pencalonan Secara Independen (Perseorangan)" (Tadulako University, n.d.).

Hasil dan Pembahasan

Menakar Peluang Calon Presiden dan Wakil Presiden Perseorangan

Gagasan demokrasi identik dengan prinsip negara hukum (*rule of law*) sebagai dasar fundamental penyelenggaraan suatu negara yang salah satu prinsipnya terdapat pengakuan hak-hak asasi manusia (*protection to the human right*). Demokrasi konstitusional ditandai dengan pelibatan rakyat dalam setiap pengambilan dan penentuan kebijakan negara yang dibatasi dengan ketentuan konstitusi, artinya legitimasi pemerintahan berasal dari kehendak rakyat melalui pemilu. Hal ini kemudian termanifestasi dalam konsepsi tentang kedaulatan rakyat yang tercermin dalam Pasal 1 (2) UUD 1945 yang menyatakan “Kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD”.

Berbagai ketentuan dalam UUD 1945 yang secara spesifik memberikan pengakuan bahwa setiap warga negara memiliki persamaan hak dan kedudukan yang sama dalam pemerintahan, seperti yang termuat dalam Pasal 27 (1), Pasal 28D (1) dan (3), Pasal 28I (2) UUD 1945. Hal ini berarti tidak boleh ada ketentuan yang menghalang-halangi akses bagi seseorang yang memenuhi syarat yang ditentukan oleh Undang-Undang untuk menduduki jabatan-jabatan publik termasuk mencalonkan diri sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan konstitusional yang mengatur tentang tata cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dimuat dalam Pasal 6A UUD 1945, secara khusus pembatasan terhadap calon Presiden dan Wakil Presiden hanya melalui pintu masuk jalur partai politik (parpol) atau gabungan parpol diatur dalam Pasal 6A (2) UUD 1945.

Berangkat dari argumentasi teoritis dan yuridis di atas, penulis menganalisis peluang calon perseorangan diakomodir dalam sistem pemilihan Presiden di Indonesia yang merupakan isu yang sedang ramai diperbincangkan sebagai salah satu materi yang mendorong DPD RI untuk melakukan amandemen UUD 1945.¹⁰ Terdapat berbagai alasan yang mempengaruhi usulan capres perseorangan. *Pertama*, kekecewaan atau ketidakpuasan terhadap pelaksanaan demokrasi. *Kedua*, rendahnya kepercayaan publik terhadap parpol. *Ketiga*, semakin terdidiknya warga, dukungan atas ide calon independen semakin kuat.¹¹ DPD RI menilai bahwa hak-hak konstitusional warga negara di bidang politik dinegasikan oleh ketentuan Pasal 6A (2) UUD 1945 yang hanya membuka jalur rekrutmen Presiden melalui partai politik, dengan kata lain pasangan Capres dan Cawapres diluar jalur parpol tidak dapat mengikuti Pilpres.¹²

¹⁰ Kelompok DPD di MPR, 2021, Naskah Akademik Amandemen Komprehensif, Bibliosmia : Jakarta.

¹¹ Istinah, “Gagasan Calon Presiden Dan Wakil Presiden Perseorangan Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Demokrasi Di Indonesia.”

¹² Kelompok DPD di MPR, *Op.Cit*, hlm.74.

Eksistensi partai politik sebagai tiang pancang pondasi pembangunan demokrasi di Indonesia yang idealnya sebagai alat untuk mengakomodir kepentingan rakyat semakin mengarah pada manuver orientasi yang tidak lagi sejalan dengan kehendak rakyat sebagai pemegang daulat dengan cara-cara yang pragmatis. Pada saat yang sama, peran penting parpol untuk menyerap aspirasi konstituen (masyarakat) yang terejawantah dalam berbagai kebijakan negara yang penting dan strategis sangat dibutuhkan. Sehingga, muncullah skeptisme pada masyarakat terhadap parpol sebagai infrastruktur politik yang buruk dan berimplikasi terhadap buruknya kinerja lembaga suprapstruktur politik. Parpol yang diidealkan menjadi suatu wadah pendidikan politik bagi warga negara, sarana rekrutmen politik yang menghasilkan pemimpin negara (baik eksekutif maupun legislatif) yang berorientasi pada kepentingan rakyat tidak terlihat bahkan terkesan transaksional dengan fenomena *Candidacy Buying* atau pembelian kandidat, belum lagi tren parpol yang dipersepsikan mengarah ke oligarki dan elitisme.

Berangkat dari logika terjadinya disorientasi parpol sebagaimana di atas, Calon Presiden perseorangan menjadi penting untuk menginterupsi kultur kepartaian yang elitis dan tidak berpihak pada kepentingan rakyat. Namun, membuka kran bagi perseorangan untuk diusung menjadi Capres jangan sampai membuka kotak pandora, penting untuk menggunakan prinsip kehati-hatian dengan menyerap aspirasi rakyat dan partisipasi rakyat serta harus mempertimbangkan manfaat dan mudharatnya, melalui prinsip masalah mursalah dalam menentukan arah kebijakan negara yang lebih mengutamakan maslahat (manfaat) dan menolak mafsadat (kerusakan) sebagaimana dalam kaidah fiqih.

دَرْءُ الْمَفَاسِدِ مُقَدَّمٌ عَلَى جَلْبِ الْمَصَالِحِ

Artinya : “Mencegah kerusakan lebih utama daripada mengambil manfaat”

Islam memandang bahwa pemimpin memiliki posisi yang sangat strategis demi terwujudnya masyarakat yang berada dalam *baladun tayyibatun wa rabbun ghafur*. Allah swt. menggariskan bahwa dalam umat harus ada pemimpin yang menjadi pengganti dan penganut fungsi kenabian, menjaga terselenggaranya ajaran agama, dan menyatukan umat dalam kepemimpinan yang tunggal. Kepemimpinan bertugas sebagai pengganti kenabian dalam melindungi agama dan kemaslahatan hidup.¹³

Jangan sampai jalur perseorangan diakomodir itu malah menjadi penyakit baru dalam sistem ketatanegaraan yang membuat parpol bukannya melakukan penguatan intitusionalisasi partai, melainkan membuat rakyat semakin tidak percaya dengan parpol. Menurut hemat penulis, hal ini bisa diakomodir apabila konsolidasi demokrasi konstitusional semakin menunjukkan arah perbaikan yang

¹³ Sutisna Sutisna, Evan Edo Prasetya, dan Yono Yono, “KEPEMIMPINAN NON-MUSLIM DALAM PERSPEKTIF IMAM AL-MAWARDI (KAJIAN LITERATUR KITAB AL-AHKAM AS-SULTHANIYYAH),” *DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum* 19, no. 1 (2021): 43–56.

jas dan pasti, sehingga antara jalur parpol dan perseorangan dalam pengusulan Capres menjadi tulang punggung perbaikan tatanan demokrasi Indonesia yang lebih baik.

Selain itu, apabila melihat konstruksi UUD 1945 yang hanya membatasi pada jalur parpol atau gabungan parpol yang dianggap tidak sejalan dengan persamaan kedudukan warga negara dalam pemerintahan sebagaimana pasal 27 (1) dan 28D (3) UUD 1945. Menurut penulis, konstruksi pasal 6A (2) tersebut dipahami sarana pembatasan melalui pintu masuk parpol, yang mana dikaitkan dengan hak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat sebagaimana Pasal 28E (3) UUD 1945, diartikan bahwa setiap warga negara tidak dibatasi hak konstitusionalnya untuk menjadi anggota parpol bahkan mendirikan parpol yang pada akhirnya berpeluang untuk menjadi peserta pemilu. Sehingga dengan konstruksi seperti ini, kita patut untuk mempertahankan ketentuan pasal 6A (2) UUD 1945 tersebut yang hanya membuka kesempatan bagi parpol dan gabungan parpol untuk mengusulkan pasangan Capres dan Cawapres.

Apalagi jika dikaitkan dengan konstruksi yang menyatakan bahwa tidak adanya pemenuhan hak rakyat untuk memilih (*right to vote*) dengan mendapatkan mendapatkan sebanyak-banyak pilihan alternatif pasangan Capres dan Cawapres sehingga diperlukan jalur perseorangan. Menurut penulis, tidak ada urgensi untuk memasukkan jalur perseorangan, cukup dengan mengembalikan makna orisinal ketentuan Pasal 6A (2) UUD 1945, bahwa yang dapat mengajukan Capres dan Cawapres adalah parpol atau gabungan parpol tanpa disertai dengan syarat *presidential threshold* sebagaimana yang diatur dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) yang menyatakan "Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

Konstitusionalitas *Presidential Threshold* (PT)

Pembahasan mengenai PT tidak cukup hanya mengurai aspek yuridis (konstitusionalitas)nya saja, tetapi dipandang perlu untuk mengkonstruksikan teori dan konsep yang relevan dengan hal tersebut.

1) Konsistensi Sistem Pemerintahan Presidensial (Aspek teoritis)

Dalam berbagai literatur, terdapat berbagai model sistem pemerintahan yang dikenal, Arend Lijphart membuat klasifikasi sistem pemerintahan dalam tiga bentuk, yaitu *parliamentary*, *presidential*, dan *hybrid*,¹⁴ sama halnya dengan Jimly Asshiddiqie yang membagi sistem pemerintahan dalam tiga kategori yakni sistem

¹⁴ Saldi Isra, *Pergeseran fungsi legislasi: menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial Indonesia* (RajaGrafindo Persada, 2010).

pemerintahan presidensial, parlementer, dan campuran.¹⁵ Indonesia sejak UUD 1945 disahkan PPKI, telah mengamanatkan sistem pemerintahan yang digunakan adalah presidensial,¹⁶ meskipun pada perjalanannya corak sistem presidensial seringkali kabur dan tidak jelas bahkan dicampurkan dengan corak sistem pemerintahan parlementer.¹⁷

Salah satu tujuan amandemen UUD 1945 adalah memperkuat sistem pemerintahan Presidensial dan menghapus beberapa ciri sistem pemerintahan parlementer. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu karakteristik sistem presidensial yaitu adanya pemilu yang dilaksanakan 2 (dua) kali untuk memilih presiden dan parlemen yang bisa dimaknai bahwa wujud manifestasi kedaulatan rakyat diserahkan kepada kekuasaan eksekutif dan legislatif, hal ini tentu berbeda dengan karakteristik parlementer yang hanya melaksanakan 1 (satu) kali pemilu untuk memilih parlemen, nantinya parlemen yang akan membentuk pemerintahan (kabinet). Olehnya itu, presidensial seringkali dikaitkan dengan konsep *separation of power* (pemisahan kekuasaan),¹⁸ dan parlementer dengan konsep *distribution of power* (distribusi kekuasaan).¹⁹

Purifikasi sistem presidensial melalui institusionalisasi mekanisme *Checks and Balances* dan kemandirian lembaga ini memiliki konsekuensi politik bahwa Presiden dan Parlemen memiliki kedudukan yang setara.²⁰ Oleh karena itu, dalam sistem pemerintahan presidensial tidak dibutuhkan peran parlemen/legislatif untuk membentuk suatu pemerintahan/eksekutif atau dengan kata lain dalam presidensial tidak ada kaitannya dengan parlemen yaitu tidak dibutuhkan koalisi. Scott

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia pasca reformasi* (Bhuana Ilmu Populer, 2007).

¹⁶ Sistem pemerintahan Indonesia pada masa itu adalah sistem pemerintahan Presidensial dengan melihat kedudukan wakil presiden dan menteri hanya sebagai pembantu presiden serta jabatan perdana menteri tidak ada pada waktu itu. Lihat dalam Ismail Sunny, *Pergeseran Fungsi Eksekutif*, (Jakarta: Aksara Baru, 1986).

¹⁷ Adanya pertanggung jawaban kabinet baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri kepada parlemen, sehingga parlemen dapat menjatuhkan perdana menteri dan menteri-menteri melalui mosi tidak percaya merupakan ciri dari sistem parlementer sebagaimana pada masa berlakunya UUDS 1950 demikian juga dalam Konstitusi RIS 1949.

¹⁸ Yaitu sejak awal telah dipisahkan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif, tetapi dalam konteks Indonesia tidak dipisahkan secara mutlak, tetapi saling berkaitan satu sama lain dalam penyelenggaraan negara dengan menggunakan prinsip saling mengontrol dan saling mengimbangi (*checks and balance*).

¹⁹ Yaitu rakyat hanya mendistribusikan kepada parlemen, selanjutnya parlemen/legislatif yang mendistribusikan kepada eksekutif.

²⁰ Septiana Rizco Nurfaizi, "KEPALA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA PERSPEKTIF SIYASAH ISLAM," *DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum* 18, no. 2 (2020): 233–47.

Mainwaring mengemukakan,²¹ pembentukan koalisi dalam sistem presidensial jauh lebih sulit dibandingkan dengan koalisi dalam sistem parlementer. Kesulitan itu terjadi karena dalam sistem presidensial *coalitions are not institutional necessary* (koalisi tidak secara kelembagaan diperlukan), dan sistem presidensial *not conducive to political cooperation* (tidak kondusif bagi kerjasama politik). Namun, dalam menjalankan pemerintahan dibutuhkan yang namanya koalisi dalam sistem presidensial untuk menjaga stabilitas pemerintahan meskipun disini memang agak politis kesannya.²² Makanya, Eksistensi penentuan ambang batas calon presiden (*presidential threshold*) dalam UU Pemilu dapat dimaknai sebagai adanya koalisi sebelum pembentukan pemerintahan yang identik dengan tawar-menawar politik yang tidak etis sehingga sangat tidak ideal diterapkan pada sistem pemerintahan presidensial. PT tidak pernah ditemukan dalam praktik ketatanegaraan negara yang menganut presidensial seperti Amerika, Rusia, dan Turki.

Apalagi jika mengatakan PT akan menguatkan sistem pemerintahan presidensial sebagaimana dalam putusan MK 53/PUU-XV/2017,²³ karena korelasi sistem presidensial dengan PT tidak ada kaitannya, justru dapat melemahkan presidensial karena dapat melanggengkan posisi partai terhadap Presiden sehingga Presiden sangat bergantung pada partai politik.

2) *Presidential Threshold* dalam UU Pemilu tidak sejalan dengan rumusan UUD 1945 (Aspek Yuridis)

Aspek yuridis konstitusionalitasnya, dapat dilihat dalam Pasal 6A (2) UUD 1945 bahwa "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Lebih lanjut dalam pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) bahwa "..... perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional pemilu anggota DPR sebelumnya".

Meskipun ketentuan mengenai PT menjadi suatu isu yang bergulir sejak lama, bahkan telah beberapa kali dilakukan *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi (MK), namun MK dalam putusannya selalu menolak permohonan para pemohon dengan berbagai pertimbangan. Salah satunya bahwa PT merupakan *Open Legal Policy* (kebijakan hukum terbuka) yaitu diserahkan kepada pembentuk UU untuk

²¹ Beverly Evangelista, "Coalition Existence in Presidential System in Indonesia According to the Constitution of Republic of Indonesia 1945," *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 2, no. 2 (2014).

²² Presiden dalam menjalankan pemerintahan membutuhkan dukungan parlemen, jika tidak mendapatkan dukungan maka mudah untuk diganggu oleh parlemen, sebaliknya jika presiden mendapatkan dukungan parlemen terlalu kuat maka akan terjebak menjadi otoriter.

²³ MK dalam putusannya menyatakan "pemberlakuan/penerapan *presidential threshold* berkesesuaian dengan penguatan sistem presidensial"

mengisi kebijakan tersebut. Namun, penulis meyakini bahwa ketentuan dalam Konstitusi sangat eksplisit dinyatakan pada pasal 6A (2) “diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu”. Konstruksi melalui penafsiran sistematis-gramatikal tersebut jelas menginginkan semua partai peserta pemilu dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden.

Apalagi jika melihat pada *original intent* UUD 1945, naskah komprehensif perubahan UUD 1945, tidak ditemukan pembahasan tentang *presidensial threshold* yang ada hanya *Electoral Threshold*.²⁴ Sehingga dapat dikatakan, PT tidak pernah dikehendaki oleh para perumus UUD 1945 kala itu. Perhitungan matematisnya, kita bisa pahami hanya yang berkaitan dengan maksud dari pasal 6A (3) dan (4) “mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia”. Menurut penulis, konstruksi ketentuan Pasal 6A (3) dan (4) inilah yang menjadi *threshold* dalam pemilihan Presiden, yang dimaksudkan untuk mendorong bahwa presiden terpilih bukan sekedar populer, tetapi harus juga tersebar secara merata di setiap provinsi.

Kekhawatiran akan implikasi banyaknya capres yang diusung oleh partai bukan suatu hal yang perlu ditakutkan, melainkan hal itu dapat dibatasi melalui pembatasan partai peserta pemilu, dalam konteks ini bukan pembatasan mendirikan partai politik sebagaimana hak konstitusional yang dimiliki oleh setiap warga negara untuk berserikat dan berkumpul.²⁵ Pembatasan secara ketat bagi peserta pemilu dapat dilakukan dengan menetapkan prasyarat-prasyarat tertentu misalnya partai tersebut telah memiliki *track record* yang baik di masyarakat, telah memberikan pendidikan politik, kadernya tidak tersangkut kasus korupsi, dan sebagainya.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa keberadaan PT sebagai syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden tidak memiliki kaitan dengan penguatan sistem presidensial, justru dapat melemahkan. Demikian pula pada aspek yuridis, ketentuan PT sebagaimana dalam Pasal 222 UU Pemilu Inkonstitusional (Bertentangan dengan Konstitusi) khususnya pada pasal 6A ayat (2). Adanya PT dapat membatasi munculnya calon-calon alternatif dari partai peserta pemilu meskipun bukan peraih suara dominan dalam momentum pemilihan legislatif, artinya hak konstitusional masing-masing partai politik untuk mengajukan calon presiden dan wakil presiden menjadi sangat terbuka.

Penghapusan PT dalam UU Pemilu dapat dilakukan dengan 2 cara, yaitu *Pertama*, mengajukan kembali *Judicial Review* ke Mahkamah Konstitusi dengan menggunakan argumentasi teoritis dan yuridis tentang inkonstitusionalitasnya. Meskipun telah beberapa kali diajukan di MK, penulis meyakini dengan komposisi

²⁴ Buku V tentang Pemilihan Umum, Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945.

²⁵ Lihat pasal 28 UUD 1945 “Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang”.

hakim MK saat ini bisa saja merubah paradigma hakim tentang PT tersebut. *Kedua*, melakukan revisi terhadap Undang-Undang 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dengan menghapuskan ketentuan PT tersebut yang disertai dengan dorongan dan partisipasi publik yang kuat, tetapi berkenaan dengan hal ini penulis skeptis melihat konfigurasi politik,²⁶ yang ada di DPR RI untuk menggolkan revisi UU Pemilu tersebut dengan melihat realita legislasi yang tak kunjung aspiratif dan partipatif dengan berkaca pada pembentukan UU Cipta Kerja dan UU KPK, hal ini juga merupakan salah satu alasan kuat penulis mengatakan urgensi penguatan kewenangan legislasi oleh DPD RI yang saat ini hanya sebagai “penggembira”²⁷ dalam proses legislasi Indonesia.

Dengan dihapusnya ketentuan *Presidential Threshol* atau dengan kata lain *Presidential Threshold* menjadi 0% dapat dipahami bahwa siapapun partai peserta pemilu baik yang perolehan suaranya besar maupun kecil dapat mengusulkan Capres sehingga pilihan alternatif pasangan Capres dapat diperoleh sebanyak-banyaknya, yang dibutuhkan adalah bagaimana parpol dalam rekrutmen politiknya itu membuka kesempatan pada setiap warga negara sesuai dengan kompetensinya dan memenuhi syarat sebagai Presiden dan Wakil Presiden melalui konvensi secara terbuka, bukan hanya dilakukan secara politik transaksional belaka dan ditujukan pada kader-kadernya saja.

Urgensi Amandemen UUD NRI 1945

Ketentuan konstitusional saat ini mengenai jalur perseorangan dalam mengusulkan pasangan Capres dan Cawapres masih ditutup dengan ketentuan Pasal 6A (2) yang hanya membuka kesempatan bagi parpol atau gabungan parpol. Apabila dipandang perlu untuk diakomodir sebagaimana alasan yang diuraikan di atas, maka DPD RI memang patut untuk menggolkan amandemen UUD 1945. Namun, karena berkaitan dengan dasar negara yang notabene menyangkut hajat hidup orang banyak maka amandemen terhadap UUD 1945 yang bersifat fundamental seharusnya memperhatikan beberapa aspek termasuk mengakomodasi kepentingan rakyat bukan hanya kepentingan politik yang elitis semata.

Hal inilah yang membedakan antara perubahan konstitusi dengan perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan biasa (Undang-Undang) yang hanya dilakukan dengan cara-cara yang biasa saja. Perubahan UUD harus didasari oleh

²⁶ Konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan produk hukum yang responsif, sebaliknya konfigurasi politik yang otoriter melahirkan produk hukum yang konservatif. Lihat Moh Mahfud, *Pergulatan politik dan hukum di Indonesia* (Gama Media, 1999).

²⁷ DPD dapat dikatakan hanya sebagai “penggembira” dalam hal proses legislasi yang berlangsung, oleh karena tidak sampai kepada tahap persetujuan bersama suatu rancangan UU menjadi UU yang berlaku (hukum positif). Lihat dalam Herman, “Urgensi Amandemen UUD NRI ‘45 terhadap Kewenangan Legislasi DPD dalam Sistem Bicameral di Indonesia,” 2021.

suatu keadaan tertentu (*Constitutional Moment*) yang berdasar pada kepentingan rakyat dan dapat digunakan rakyat dalam jangka panjang.

Amandemen UUD 1945 menjadi urgen ketika memenuhi aspek substansial yang dibutuhkan oleh rakyat dengan waktu yang tepat (*constitutional moment*) dalam pemenuhan hak-haknya dan perbaikan beberapa problem ketatanegaraan secara komprehensif misalnya penguatan relasi antara DPR dan DPD dalam *bicameral system*, penguatan kewenangan DPD dalam proses legislasi, menata ulang kekuasaan kehakiman dengan melihat kembali relasi antara Mahkamah Agung dan Mahkamah Kontitusi, dan sebagainya. Jadi, persepsi masyarakat akan tujuan dari Amandemen yang terkesan hanya untuk menggolkan kepentingan politik dan elit menjadi kabur.

Kesimpulan

Berdasarkan analisis di atas, berikut beberapa pandangan dalam melihat peluang jalur perseorangan untuk pasangan Capres dan Cawapres, yaitu : *Pertama*, penting untuk diakomodir apabila parpol semakin mengalami distorsi dalam orientasinya yaitu untuk menginterupsi kultur kepartaian yang elitis dan mengarah pada oligarki. Namun, perlu untuk menggunakan prinsip kehati-hatian, karena mengakomodir Capres perseorangan harus dengan mengubah ketentuan konstitusi yang sangat sakral dalam kehidupan bernegara karena menyangkut hajat hidup orang banyak. Dalam konteks saat ini, mengubah konstitusi melalui amandemen kelima UUD NRI 1945 sangat tidak tepat dengan alasan belum adanya *constitutional moment* dan skeptisme terhadap konfigurasi politik di parlemen. *Kedua*, tidak amat penting diakomodir apabila hanya dengan alasan tidak sejalan dengan persamaan hak dan kedudukan dalam pemerintahan karena persamaan hak untuk mencalonkan diri sebagai Presiden terbuka lebar bagi siapa saja warga negara yang memenuhi syarat sebagai Presiden sebagaimana ketentuan Pasal 6 UUD NRI 1945, juga setiap warga negara berhak menjadi anggota partai politik dan menjadi peserta pemilu. Selain itu, apabila dipandang dengan konstruksi tidak adanya pilihan alternatif rakyat untuk memilih calon sebanyak-banyaknya, cukup dengan menghapuskan PT sebagaimana dalam Pasal 222 UU Pemilu.

Daftar Pustaka

- Anggoro, Teddy. "Pemilihan Presiden Langsung dan Calon Independen dalam Pemilihan Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 35, no. 2 (2017): 254–74.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-pokok hukum tata negara Indonesia pasca reformasi*. Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- BASO, M U H IKHSAN. "Sistem Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Indonesia Dengan Pencalonan Secara Independen (Perseorangan)." Tadulako University, n.d.

- Evangelista, Beverly. "Coalition Existence in Presidential System in Indonesia According to the Constitution of Republic of Indonesia 1945." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 2, no. 2 (2014).
- Herman. "Urgensi Amandemen UUD NRI '45 terhadap Kewenangan Legislasi DPD dalam Sistem Bicameral di Indonesia," 2021.
- Isra, Saldi. *Pergeseran fungsi legislasi: menguatnya model legislasi parlementer dalam sistem presidensial Indonesia*. RajaGrafindo Persada, 2010.
- Istinah, Siti Rodhiyah Dwi. "Gagasan Calon Presiden Dan Wakil Presiden Perseorangan Dalam Rangka Peningkatan Kualitas Demokrasi Di Indonesia." *Jurnal Hukum* 28, no. 2 (2021): 900–928.
- Mahfud, Moh. *Pergulatan politik dan hukum di Indonesia*. Gama Media, 1999.
- Nurfaizi, Septiana Rizco. "KEPALA NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA PERSPEKTIF SIYASAH ISLAM." *DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum* 18, no. 2 (2020): 233–47.
- Rosit, Muhamad. "Calon Presiden Independen dan Tantangan Partai Politik." *Diakses dari dosen. univpancasila. ac. id/dosenfile/7013211002149940972207July2017. pdf, Pada Tanggal* 20 (2018).
- Sunny, Ismail. *Pergeseran Fungsi Eksekutif*,. Jakarta: Aksara Baru, 1986.
- Sutisna, Sutisna, Evan Edo Prasetya, dan Yono Yono. "KEPEMIMPINAN NON-MUSLIM DALAM PERSPEKTIF IMAM AL-MAWARDI (KAJIAN LITERATUR KITAB AL-AHKAM AS-SULTHANIYYAH)." *DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum* 19, no. 1 (2021): 43–56.
- Unit, Economist Intelligence. "Democracy Index 2019. A year of democratic setbacks and popular protest," 2020.