

BAB III
PRESIDENTIAL THRESHOLD DALAM SISTEM PEMERINTAHAN
PRESIDENSIAL INDONESIA

3.1 Legislasi Presidential Threshold Dalam Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden

Presidential threshold adalah batas minimal yang harus dicapai oleh sebuah partai politik atau gabungan partai agar bisa mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Istilah ini pertama kali diatur pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden. Di dalamnya disebutkan bahwa calon Presiden dan Wakil Presiden hanya dapat diusulkan oleh partai atau gabungan partai politik yang berhasil memenuhi ketentuan ambang batas minimal 15% kursi di DPR atau 20% dari total suara sah nasional dalam pemilu legislatif sebelumnya (Adjie Hari Setiawan 2023).

Pada pemilu 2009 dan 2014, ambang batas itu diperketat melalui Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, sehingga ketentuan ambang batas naik menjadi 20% kursi di DPR atau 25% dari suara sah nasional. Kebijakan ini tetap diterapkan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, yang mengatur pelaksanaan pemilu serentak untuk pemilihan Presiden dan Legislatif.

Secara hukum, ambang batas Presiden dan Wakil Presiden memiliki dasar yang kuat karena tertuang dalam Undang-Undang dan selaras dengan perubahan pola pemilu setelah era reformasi. Tujuannya adalah memperkuat sistem Presiden dan mencegah munculnya terlalu banyak pasangan calon. Akan tetapi, dari sudut pandang hukum politik, pembentukan ambang batas ini sangat bergantung pada kepentingan politik selama proses penyusunan, partai-partai besar mengendalikan arah kebijakan dan kepentingan mereka tampak paling dominan.

Mahkamah Konstitusi pernah menyatakan bahwa ambang batas Presiden merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*), yang

artinya pembuat Undang-Undang memiliki wewenang untuk menentukan aspek teknis seperti besaran ambang batas selagi tidak bertentangan dengan UUD 1945. Dengan begitu, MK menolak usulan penghapusan ambang batas tersebut selama masih dalam kewenangan legislatif.

Kritikan terhadap ambang batas presiden semakin besar seiring berjalannya waktu. Walaupun diatur melalui Undang-Undang, ambang batas Presiden mendapat kritikan sebelum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini diterbitkan. Para kritikus menyebutkan bahwa aturan ambang batas ini merugikan partai kecil dan kandidat independen, dan juga membatasi kebebasan politik dan hak memilih rakyat. Secara konseptual, ketentuan ini dianggap melanggar prinsip demokrasi representatif dan prinsip inklusivitas dalam sistem Presiden (Laraswanda Juniar 2022). Selain itu, menurut pandangan Mahkamah, karena adanya ambang batas pemilihan presiden dan wakil presiden, pemilihan cenderung hanya diikuti oleh dua atau tiga pasangan calon dengan dukungan yang sangat berbeda. Oleh karena itu, polarisasi semacam ini dapat mengganggu kebhinekaan dan persatuan rakyat jika tidak dikelola dengan tepat. (Thalia Christine M.P.D. 2024, 10).

Pada tahun 2024, masalah ketentuan ambang batas presiden muncul. Dalam Putusan Nomor 62/PUU-XXII/2024, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ambang ambang presiden yang diatur dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak konstitusional dan Putusan ini tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Putusan ini mengubah cara pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara besar-besaran, tanpa memperhatikan ambang batas suara atau aturan kursi di legislatif sebelumnya¹⁰.

¹⁰ Selengkapnya baca di Website Hukumonline, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/aturan-presidential-threshold-pasca-putusan-mk-lt5c2c96b9b0800>

Mahkamah pada pertimbangannya mengemukakan bahwa *presidential threshold* telah menciptakan pembatasan yang tidak proporsional terhadap hak partai politik serta meredam dinamika demokrasi yang lebih inklusif. Penggunaan hasil pemilihan umum sebelumnya sebagai acuan syarat pencalonan ini dianggap tidak mencerminkan aspirasi rakyat dan sekaligus munculnya ketidakadilan struktural bagi partai baru. Kemudian dampak yuridis dari putusan ini cukup mendasar. Putusan MK membuka ruang demokrasi yang lebih luas (demokrasi inklusif), dikarenakan tidak ada lagi ambang batas yang membatasi partai kecil ikut serta dalam pencalonan. Tetapi sebaliknya, sejumlah pihak menyoroti fragmentasi politik, yakni tanpa *threshold* Indonesia bisa menghadapi banyak pasangan calon pada pemilu Presiden, yang akan beresiko mengerucutkan dukungan ataupun memicu konflik politik yang lebih lanjut.

Namun secara akademis, perkembangan dari legislasi *presidential threshold* menggambarkan dilema antara stabilitas politik serta inklusivitas demokrasi, yang ketentuan awalnya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 dan kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menunjukkan bahwa upaya legislatif untuk memperkuat pemerintahan presidensial melalui filter politik. Tetapi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XXII/2024 menggambarkan bahwa filter tersebut mengabaikan prinsip konstitusional dan hak partai politik dan rakyat.

3.1.1 Presidential Threshold Sebagai *Open Legal Policy*

Namun secara akademis, perkembangan dari legislasi *presidential threshold* menggambarkan dilema antara stabilitas politik serta inklusivitas demokrasi, yang ketentuan awalnya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 dan kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang menunjukkan bahwa upaya legislatif untuk memperkuat pemerintahan presidensial melalui filter politik. Tetapi,

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XXII/2024 menggambarkan bahwa filter tersebut mengabaikan prinsip konstitusional dan hak partai politik dan rakyat.

Dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum disebutkan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden harus didukung oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki 20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional pada pemilu sebelumnya. Karena UUD 1945 tidak menyebutkan angka tersebut secara jelas, besarnya ambang batas ini dianggap sebagai kebijakan hukum yang bisa ditentukan oleh lembaga legislatif. Dari berbagai putusan yang dikeluarkan, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa aturan ambang batas untuk calon presiden secara konstitusional sah, selama angka yang ditentukan oleh legislatif masih dalam batas wajar dan tidak merugikan hak politik yang dijamin konstitusi.

Namun, dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XXII/2024, Mahkamah Konstitusi mengubah arah pandangan dari sebelumnya. Mahkamah Konstitusi kali ini memutuskan bahwa Pasal 222 UU Pemilu 2017 terkait ketentuan *presidential threshold* Inkonstitusional dikarenakan melanggar hak politik pemilih, kedaulatan rakyat, serta prinsip keadilan dan rasionalitas.

Pandangan kritis juga memberikan alternatif dalam desain sistem pemilu. Secara keseluruhan, konsep ambang batas Presiden sebagai kebijakan hukum terbuka menjadi dasar hukum yang sering digunakan oleh legislatif dan Mahkamah Konstitusi untuk menjaga ambang batas dalam sistem pemilu Presiden Indonesia. meskipun secara konstitusional dianggap sah menurut penafsiran Mahkamah Konstitusi, logika hukum ini menimbulkan kekhawatiran terhadap demokrasi, khususnya dalam hal akses politik yang inklusif, partisipasi masyarakat, dan kelangsungan keberagaman politik. Lebih lanjut, berbagai penelitian akademik menekankan bahwa agar sistem ini sejalan dengan prinsip

konstitusional, terutama hak memilih dan dipilih rakyat, diperlukan evaluasi ulang, penyesuaian ambang batas, atau desain sistem yang lebih demokratis.

3.1.2 Presidential Threshold dan Pemisahan Penyelenggara Pemilihan Umum

Pembahasan tentang ambang batas presiden tidak bisa dipisahkan dari konteks lembaga penyelenggara pemilu yang memiliki peran penting dalam memastikan pemilu berlangsung demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, seperti yang diatur dalam Pasal 22E UUD 1945. Sejak masa reformasi, Indonesia menerapkan prinsip pemisahan tugas penyelenggara pemilu menjadi tiga lembaga utama, yaitu KPU yang mengurus proses pemilu secara teknis, Bawaslu yang bertugas mengawasi, dan DKPP yang menjaga etika penyelenggara pemilu. Tujuan dari pemisahan lembaga ini adalah untuk memperkuat sistem kontrol saling antarlembaga agar tidak ada dominasi kekuasaan dalam proses demokrasi pemilu. Namun, adanya ambang batas presiden seringkali dianggap sebagai faktor yang menghambat kebebasan dan keadilan pemilu, karena syarat untuk mengusung calon presiden tidak sepenuhnya ditentukan oleh hasil pemilu yang dijalankan KPU, melainkan dibatasi oleh pertimbangan politik partai di parlemen (Aqdamana 2022).

Dari sudut pandang hukum tata negara, adanya ambang batas presiden berdampak pada mengurangi kemandirian KPU sebagai penyelenggara pemilu. Hal ini terjadi karena adanya pembatasan struktur dalam proses penjurian calon presiden yang sudah ditentukan oleh hasil kursi di lembaga legislatif sebelumnya. Akibatnya, KPU hanya menjalankan tugas teknis dalam menguji dokumen pencalonan, tanpa bisa memastikan semua warga negara yang memenuhi syarat konstitusional memiliki kesempatan yang sama untuk ikut bertarung menjadi calon presiden. Kritik yang sama juga disampaikan oleh Feri Amsari, yang menganggap threshold

bertentangan dengan prinsip perlombaan pemilu yang adil dan setara, karena rakyat kehilangan hak untuk memilih sosok alternatif karena adanya filter politik yang didominasi oleh partai besar¹¹.

Di sisi lain, Bawaslu sebagai lembaga pengawas pemilu juga mengalami keterbatasan dalam memastikan keadilan elektoral karena adanya ambang batas presiden. Bawaslu tidak berwenang menguji apakah suatu ketentuan dalam undang-undang itu sesuai dengan konstitusi, melainkan hanya mengawasi pelaksanaan teknis proses pemilu. Hal ini membuat ruang untuk memperbaiki ketidakadilan sistemik yang muncul dari adanya ambang batas menjadi terbatas. Ketika syarat untuk menduduki jabatan presiden ditentukan berdasarkan hasil pemilu legislatif sebelumnya, maka Bawaslu hanya bisa mengawasi pelaksanaan teknis tanpa bisa membuka akses politik bagi partai kecil atau calon independen.

Pemisahan lembaga penyelenggara pemilu yang bertujuan memperkuat demokrasi yang nyata juga menghadapi banyak tantangan setelah aturan ambang presiden atau presidential threshold diterapkan melalui Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Dengan adanya ambang batas 20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional, Komisi Pemilihan Umum (KPU) hanya menerima pengusungan presiden dari koalisi partai besar. Hal ini membatasi ruang bagi pesaing lain, seperti yang terjadi dalam Pemilu 2019 yang hanya menghasilkan dua pasangan calon presiden. Dalam situasi seperti ini, pemisahan penyelenggara pemilu tidak bisa menjamin keberagaman pilihan politik rakyat karena batasan tersebut berasal dari peraturan, bukan dari sistem penyelenggaraan pemilu itu sendiri.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XXII/2024 menjadi titik penting dalam pembicaraan ini. Dalam akhirnya, Mahkamah Konstitusi mengatakan bahwa aturan ambang presiden tidak lagi sesuai

¹¹ Selengkapnya baca di website, <https://jurnalkonstitusi.mkri.id>

dengan prinsip demokrasi konstitusional, sehingga tidak berlaku lagi untuk pemilu 2029¹². Keputusan ini langsung berdampak pada pelaksanaan pemilu, terutama bagi KPU dan Bawaslu. KPU kini harus menghadapi tantangan baru dalam merancang sistem pendaftaran calon presiden yang lebih terbuka, sementara Bawaslu perlu menyesuaikan cara pengawasannya agar lebih fleksibel menghadapi kemungkinan meningkatnya jumlah calon presiden tanpa adanya ambang batas. Dengan kata lain, penghapusan ambang batas kembali memberikan peran utama kepada penyelenggara pemilu dalam memberikan akses yang sama bagi semua peserta politik.

Dalam pandangan hukum politik, hubungan antara ambang batas presiden dan pemisahan lembaga penyelenggara pemilu menunjukkan adanya konflik antara kepentingan politik praktis dengan prinsip konstitusi. Awalnya, ambang batas tersebut dibuat untuk memperkuat sistem presidensial, tetapi justru menciptakan masalah dalam hal representasi dan kekuatan sistem. Sementara itu, pemisahan lembaga penyelenggara pemilu yang ditujukan untuk menjaga independensi dan kejujuran proses demokrasi justru kurang berjalan optimal karena dibatasi oleh aturan ambang batas yang kaku. Menurut Perludem, lembaga penyelenggara pemilu sering kali hanya ditempatkan sebagai pelaksana tugas teknis tanpa memiliki wewenang untuk mendorong terwujudnya sistem politik yang lebih terbuka, padahal sebenarnya fungsi utama lembaga penyelenggara adalah memastikan pemilu benar-benar sebagai sarana kekuasaan rakyat.

3.1.3 Penolakan Terhadap Presidential Threshold Sebelum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Perdebatan mengenai ambang batas pencalonan presiden di Indonesia tidak muncul bersamaan dengan berlakunya Undang-Undang

¹² Selengkapnya baca di website Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 62/PUU-XXII/2024, <https://mkri.id>

Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Kebijakan ini sudah diperkenalkan sejak pertama kali melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pengaturan mengenai ambang batas ini telah memicu perlawanan dari berbagai pihak. Penolakan tersebut didasari oleh argumen bahwa aturan ini tidak hanya membatasi peluang politik partai kecil, tetapi juga berpotensi mengurangi kedaulatan rakyat, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.”

Dalam pemilu presiden pertama secara langsung tahun 2004, ambang batas pencalonan presiden ditentukan sebesar 15% kursi DPR atau 20% suara sah nasional, berdasarkan Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003. Aturan ini langsung mendapat kritik tajam dari para akademisi dan praktisi politik, karena dianggap merugikan esensi kebebasan sistem presidensial yang baru diperkenalkan setelah amandemen UUD 1945. Sebenarnya, dalam teori sistem presidensial, pemilu presiden seharusnya memberi kesempatan yang sama bagi semua partai untuk mengusung calon presiden, tanpa harus terkait dengan hasil pemilu legislatif. Jimly Asshiddiqie menegaskan bahwa keterkaitan antara pencalonan presiden dan hasil pemilu legislatif justru mengaburkan prinsip presidensialisme yang menekankan kemandirian legitimasi presiden yang berasal langsung dari rakyat (Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie 2015).

Penolakan terhadap ambang batas presiden terus berkembang menjelang pemilu 2009. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, ambang batas dinaikkan menjadi 20% kursi di DPR atau 25% suara sah secara nasional. Kenaikan ini dianggap lebih tidak adil, karena ruang bagi partai baru atau partai kecil semakin sempit. Banyak lembaga akademik, organisasi

masyarakat, dan organisasi sipil mengkritik aturan ini karena dianggap bertentangan dengan konstitusi. Misalnya, Perludem menyatakan bahwa aturan ini hanya memberi keuntungan kepada partai besar, sementara partai baru tidak memiliki kesempatan yang sama.(Wijaya and Erwinta 2020).

Selain itu, perlawanan terhadap ambang batas juga dilakukan melalui jalur konstitusi di Mahkamah Konstitusi. Sejak 2008 hingga menjelang 2017, lebih dari lima kali undang-undang terkait ambang batas diajukan ke MK. Sebagian besar pengaju berasal dari partai kecil dan organisasi masyarakat. Namun, Mahkamah Konstitusi tetap mempertahankan bahwa penentuan ambang batas adalah bagian dari kebijakan hukum terbuka yang berada dalam kewenangan pembuat undang-undang. Pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 menegaskan bahwa *threshold* sah sepanjang dimaksudkan untuk memperkuat sistem presidensial, meskipun begitu menimbulkan dampak kompetisi politik.

Judicial review merupakan salah satu cara pengajuan permohonan penolakan *presidential threshold*. *Judicial review* merupakan mekanisme pengajuan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi yang memiliki kewenangan melakukan pengujian permohonan itu, hasil dari *judicial review* ini akan keluar dalam sebuah putusan Mahkamah Konstitusi yang sifat dari putusannya final dan mengikat.

Walaupun sudah berkali-kali Mahkamah Konstitusi menolak uji materi terhadap *threshold*, resistensi publik tidak surut. Kritikan banyak ditujukan pada fakta bahwa penggunaan *threshold* (batas ambang) cenderung membuat sistem politik Indonesia menjadi lebih sederhana secara paksa, bukan terbentuk secara alami melalui kompetisi politik yang sehat. Hal ini terjadi karena mekanisme yang digunakan justru membatasi kebebasan normatif yang berpihak pada partai besar.

Padahal, tujuan menyederhanakan partai politik dalam sistem presiden seharusnya dilakukan melalui pemilihan yang dipilih langsung oleh rakyat, bukan melalui aturan yang dibuat pemerintah¹³.

Dalam Pemilu 2014, hal serupa kembali terjadi. Penetapan threshold membuat hanya ada dua pasangan calon presiden. Hal ini menyebabkan polarisasi yang sangat tajam di tengah masyarakat, dan dampaknya terus berlanjut sampai masa berikutnya. Di tengah kondisi ini, banyak pihak menilai bahwa *threshold* tidak hanya membatasi ruang partisipasi politik, tetapi juga menciptakan perpecahan sosial karena masyarakat hanya memiliki sedikit pilihan. Penolakan terhadap threshold semakin kuat hingga pemungutan suara terhadap rancangan undang-undang pemilu, yang akhirnya menjadi UU No. 7 Tahun 2017. Namun, mayoritas di DPR tetap mempertahankan threshold, meskipun banyak suara dari masyarakat sipil menolaknya secara tegas.

Oleh karena itu, sebelum UU No. 7 Tahun 2017 berlaku, penolakan terhadap threshold telah menjadi isu yang konsisten diperjuangkan oleh kalangan akademisi, praktisi hukum, partai kecil, dan masyarakat sipil. Penolakan ini didasari oleh argumen konstitusional, yaitu bahwa threshold bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat, prinsip kesetaraan dalam demokrasi, serta esensi sistem presiden murni. Namun, karena Mahkamah Konstitusi menempatkan peraturan ini dalam ranah kebijakan hukum terbuka, langkah penolakan tidak pernah mampu menghilangkan threshold. Kondisi ini berubah setelah keluarnya Putusan MK Nomor 62/PUU-XXII/2024, yang secara jelas menghapus presidential threshold untuk Pemilu 2029.

¹³ Selengkapnya baca di website Jurnal Konstitusi, <https://jurnalkonstitusi.mkri.id>

3.2 Presidential Threshold Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Presidential threshold, yang tertuang dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017, merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh partai politik atau gabungan partai politik jika ingin mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden. Syarat tersebut adalah memperoleh minimal 20 % kursi di DPR atau 25 % suara sah nasional pada pemilu legislatif yang sebelumnya¹⁴. Pembentuk undang-undang, yang terdiri dari partai-partai besar, mengusulkan ambang batas ini berdasarkan politik hukum yang dianggap dapat memperkuat sistem presidensial dan menyederhanakan persaingan politik.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menggabungkan pemilu legislatif dengan pemilu Presiden dalam satu hari pemungutan suara. Tetapi, *presidential threshold* tetap mengukur kinerja partai berdasarkan hasil pemilu sebelumnya, sehingga dianggap tidak konsisten secara konseptual dan tidak selaras dengan tujuan pemilu serentak seperti yang disarankan oleh Mahkamah Konstitusi. Para kritikus menyatakan bahwa ambang batas ini berasal dari logika sistem parlementer, bukan presidensial, karena pencalonan seharusnya didasarkan pada aspirasi langsung rakyat, bukan pada kekuatan partai di parlemen sebelumnya.

Sejarahnya, pasal 222 merupakan kelanjutan dari praktik ambang batas yang sudah dikenal sejak Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, lalu diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008. Akan tetapi, setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, terjadi perubahan penting dalam lingkungan konstitusional. Putusan tersebut memaksa penyelenggaraan pemilu serentak nasional, yakni pemilihan presiden dan anggota DPR dilakukan dalam satu siklus yang sama. Namun, akses untuk mencalonkan presiden masih bergantung pada hasil

¹⁴ Selengkapnya baca di Website, [https://www.mkri.id/public/content/pemilu/UU/UU No.7 Tahun 2017](https://www.mkri.id/public/content/pemilu/UU/UU%20No.7%20Tahun%202017).

pemilu legislatif yang sudah berlalu (Mahkamah Konstitusi, n.d. 2013). Dari sudut pandang integritas pemilu, ini bisa menyebabkan ketidakterpaduan antara keinginan rakyat saat ini dan struktur kekuatan partai pada saat ambang batas dihitung, yang dikenal sebagai *time lag representation*.

Dalam praktiknya, Pasal 222 menjadi faktor penting dalam menyaring pasangan calon dalam pemilihan presiden 2019 dan 2024, sehingga kompetisi tetap terbatas pada sejumlah kecil kandidat. Secara politik, partai menengah dan kecil sering membentuk koalisi untuk bisa melewati ambang batas tersebut; secara lembaga, pembicaraan antar elite partai juga berpengaruh dalam menentukan siapa yang bisa menjadi calon presiden. Beberapa penelitian menyatakan bahwa situasi ini menciptakan “oligarki pencalonan”, mengurangi kemungkinan pergantian pemimpin, serta membatasi peran dan program yang disampaikan kepada pemilih. Meskipun sering diklaim bahwa kebijakan ini memberi stabilitas pemerintahan, bukti empiris menunjukkan hubungan langsung antara ambang batas dan kestabilan koalisi setelah pemilu tidak selalu kuat. Sistem presidensial Indonesia tetap memerlukan kerja sama di parlemen yang bisa berubah selama pemerintahan.

Sejak tahun 2017, pasal 222 sudah beberapa kali dipertanyakan di Mahkamah Konstitusi. Awalnya Mahkamah Konstitusi cenderung mempertahankan ambang batas dengan menempatkannya dalam hal kebijakan hukum terbuka dan membatasi siapa yang bisa mengajukan perkara (hanya partai politik atau gabungan partai yang secara langsung terkena dampak aturan tersebut). Namun, sejak putusan pada 2 Januari 2025 melalui Putusan MK Nomor 62/PUU-XXII/2024, sikap MK berubah secara signifikan. MK menyatakan bahwa ambang batas ini bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak lagi berlaku. Alasan utamanya adalah ambang batas tersebut melanggar hak politik, kedaulatan rakyat, dan

prinsip pengambilan keputusan yang rasional, serta menciptakan ketidaksetaraan tidak sah antar partai. Perubahan ini sekaligus menutup perdebatan normatif sebelumnya dan memaksa anggota legislatif untuk menyesuaikan sistem pencalonan presiden setelah 2025.

3.2.1 Open Legal Policy Yang Dipaksakan

Konsep kebijakan hukum terbuka dalam sistem pemerintahan Indonesia pada dasarnya dianggap sebagai hal yang diatur sepenuhnya oleh pembuat undang-undang. Mahkamah Konstitusi sering kali menegaskan bahwa selama suatu aturan tidak secara jelas bertentangan dengan konstitusi, maka penilaian mengenai isi aturan tersebut adalah kewenangan pemerintah dan lembaga legislatif. Namun, dalam hal aturan ambang batas pencalonan presiden dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, prinsip ini justru menimbulkan masalah. Justru, penerapan ambang batas 20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional dalam pemilihan presiden dianggap sebagai bentuk kebijakan hukum terbuka yang dipaksakan, karena tidak sesuai dengan desain sistem presidensial yang tertuang dalam konstitusi Indonesia.

Dalam sistem presidensial, kekuasaan presiden seharusnya berasal langsung dari rakyat melalui pemilu. Akan tetapi, penerapan ambang batas pencalonan presiden justru membatasi ruang partisipasi politik masyarakat, karena hak warga negara untuk mencalonkan diri dibatasi oleh ambang batas dukungan partai politik. Hal ini bertentangan dengan Pasal 6A UUD 1945¹⁵, yang menyatakan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu tanpa batasan dukungan tertentu. Dengan demikian, penerapan ambang batas pencalonan presiden bisa dilihat

¹⁵ Lihat UUD 1945 Pasal 6A ayat (2) "*Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum*"

sebagai kebijakan hukum yang bertentangan dengan semangat konstitusi, tetapi tetap diterapkan melalui undang-undang.

Praktik pembentukan kebijakan hukum terbuka dalam menentukan ambang batas pencalonan presiden kini tidak lagi bersifat netral, melainkan dirancang khusus untuk mendorong kepentingan kelompok tertentu. Akibatnya, terjadi jarak antara prinsip langsung yang diinginkan oleh rakyat dengan kenyataan politik yang dibatasi oleh kepentingan kalangan elite. Kritik terhadap aturan ambang batas presiden muncul tidak hanya dari para ahli hukum tata negara, tetapi juga dari masyarakat sipil yang menilai aturan ini melanggar prinsip keadilan pemilu dan merusak esensi demokrasi konstitusional.

Mahkamah Konstitusi, meskipun menyadari ada masalah dalam aturan tersebut, tetap menolak pengujian materi terhadap pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dengan alasan kebijakan hukum terbuka. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-XVI/2018¹⁶ menegaskan bahwa menentukan besarnya ambang batas pencalonan presiden adalah kewenangan pembuat undang-undang.⁶ Namun, hal ini memberi kesan bahwa kebijakan hukum terbuka dijadikan alasan yang dipaksakan untuk menjaga keadaan politik yang ada. Dengan demikian, dalam konteks ini kebijakan hukum terbuka tidak lagi berfungsi sebagai alat untuk menjaga kewenangan legislatif, melainkan justru membatasi ruang demokrasi yang bermakna.

3.2.2 Inkonsistensi Konseptual Dengan Pengaturan Pemilihan Umum Nasional

Presidential threshold yang diatur dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menimbulkan inkonsistensi konseptual dengan arsitektur hukum Pemilihan Umum di Indonesia, terutama dalam ranah Pemilu Serentak yang ditetapkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi

¹⁶ Selengkapnya baca di website Putusan Mahkamah Konstitusi 49/PUU-XVI/2018, <https://mkri.id>

Nomor 14/PUU-XI/2013. Pemilu Serentak dirancang untuk menyelesaikan seluruh tahapan pemilu legislatif dan eksekutif dalam satu siklus pemilihan, namun presidential threshold tetap menggunakan basis legitimasi legislatif sebelumnya sebagai persyaratan pencalonan, suatu incoherence dalam politik pemilu serentak di mana kekuatan pendukung calon presiden seolah diambil dari 'masa lalu' bukan pemilu berjalan (Aqdamana 2022).

Secara analitis menyatakan bahwa pengaturan *threshold* yang mengacu pada perolehan suara atau kursi pada pemilu sebelumnya tidak sejalan dengan sistem pemilu serentak, karena secara konseptual partai politik semestinya memiliki hak mencalonkan presiden tanpa harus tergantung pada tingkat dukungan sektoral yang lalu. Maka ambang tersebut menciptakan krisis legitimasi, karena menimbulkan ketidakcocokan antara norma formal dan praktik penyelenggaraan nasional yang mengusung prinsip equal opportunity dalam kontestasi politik.

Pasal 222 menimbulkan kontradiksi antara nilai demokrasi nasional yang menjamin partisipasi seluas-luasnya dengan mekanisme pencalonan yang eksklusif. Ia menunjukkan bahwa rakyat seharusnya diberi ruang untuk memilih berdasarkan aspirasi terkini, bukan dibatasi oleh hasil pemilu legislatif sebelumnya. Penelitian ini memperlihatkan pengaruh langsung terhadap inklusivitas politik dan representasi demokratis, di mana presidential threshold menjadi penghalang fragmentasi yang justru esensial dalam memfasilitasi representasi kelompok masyarakat yang lebih plural.

Bahwa ambang batas merupakan kebijakan yang tidak didukung oleh UUD 1945 pasal 6A dan pasal 22E, sehingga menimbulkan ketidaksesuaian dengan norma konstitusional yang lebih tinggi. Dalam kerangka sistem pemilu nasional, presidential threshold dipandang sebagai intervensi berlebihan terhadap asas keterbukaan yang telah

dibangun melalui putusan MK terkait pemilu serentak (Rifka Anindya and Muhammad Ulul Albab Musaffa 2021).

Dalam tinjauan, inkonsistensi konseptual ini menciptakan dilema pada demokrasi elektoral di Indonesia, dikarenakan di satu sisi, threshold berupaya menyederhanakan sistem multi partai yang sangat fragmentatif; di sisi lain, ia justru menghilangkan potensi kompetisi politik yang menggairahkan dan representatif. Sistem dengan *presidential threshold* lebih rentan menghasilkan *oligarki pencalonan* dan pembatasan akses politik partai-partai baru atau independen, yang seharusnya menjadi bagian dari sistem demokrasi yang dinamis dan inklusif. Sistem pemilu yang adil serta demokratis memerlukan kesetaraan prosedural ketika pra pemilihan dan juga termasuk akses pencalonan yang tidak dibatasi oleh ambang berbasis hasil pemilu sebelumnya yang sejajar dengan prinsip *one person, one vote* dan *political equality*. Maka, inkonsistensi konseptual ini menuntut reformulasi undang-undang agar logika pemilu serentak dapat ditegakkan sepenuhnya: syarat pencalonan harus konsisten dengan prinsip umum pemilu nasional yang menjunjung keterbukaan, pilihan rakyat, dan akuntabilitas politik.

3.3 Penolakan Mahkamah Konstitusi Terhadap Presidential Threshold Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Pengetahuan konstitusional Indonesia mengalami momen korektif yang sangat penting pada 2 Januari 2025, ketika Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan No. 62/PUU-XXII/2024 menyatakan bahwa rezim *presidential threshold* sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak lagi mengikat. Amar dan *ratio decidendi* putusan ini menandai pergeseran yurisprudensi yang tajam dari kecenderungan sebelumnya, ketika MK cenderung menempatkan ambang batas sebagai ranah open legal policy pembentuk undang-undang. Dalam pertimbangan kuncinya, MK menilai

bahwa ambang batas pengusulan pasangan calon presiden/wakil presiden, berapapun besarnya, bertabrakan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, mereduksi hak politik warga dan mencegah tersedianya banyak pilihan calon yang merupakan prasyarat legitimasi demokratis pemilihan presiden secara langsung¹⁷.

Secara historis, Pasal 222 UU Pemilu mensyaratkan partai politik/gabungan partai politik untuk memiliki ketentuan sebesar 20% kursi DPR atau 25% suara sah nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya sebagai syarat mengusulkan pasangan calon. Rasionalisasi politik-hukum dari norma ini penyederhanaan jumlah calon, pembentukan koalisi yang relatif permanen, serta stabilitas pemerintahan sejak 2017 memperoleh legitimasi yudisial dari MK dengan alasan kebijakan hukum terbuka. Namun, desain pasal tersebut sejak awal dikritik karena menimbulkan *time lag* keterwakilan (mendasarkan akses pencalonan pada hasil pemilu “yang lalu” ketika pemilu presiden telah diserentakkan), memperkuat *gatekeeping oligarkis* partai besar, dan mengikis kesetaraan peluang antar peserta pemilu.

Sebelum 2025, MK berulang kali menolak uji materi terhadap Pasal 222 UU 7/2017. Salah satu preseden yang sering dikutip adalah Putusan No. 53/PUU-XV/2017, di mana Mahkamah menegaskan bahwa penetapan ambang batas merupakan pilihan kebijakan pembentuk UU yang tidak secara eksplisit dilarang UUD 1945. Dengan konstruksi demikian, pengujian cenderung berakhir pada konklusi “*open legal policy*” yaitu, selama pembatasan tidak nyata-nyata bertentangan dengan asas-asas konstitusi, Mahkamah memberikan *deference* kepada legislator. Praktik ini berlanjut pada perkara-perkara berikutnya yang

¹⁷ Selengkapnya baca di website

https://www.mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_mkri_11344_1735807848.

pada pokoknya menutup kemungkinan koreksi substantif terhadap ambang, kecuali legislatif sendiri yang merombak kebijakannya ¹⁸.

Pada putusan MK 62/PUU-XXII/2024 membalik orientasi tersebut. Dalam rilis resminya, MK menjelaskan alasan berbalik arah: (i) ambang batas *apapun besarannya* bertentangan dengan teks dan struktur Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 (yang hanya mensyaratkan “diusulkan oleh partai/gabungan partai politik”, tanpa embel-embel kuota), (ii) *presidential threshold* terbukti mengganggu ketersediaan pilihan (cenderung hanya dua pasangan calon), (iii) ambang menimbulkan ketidakadilan yang tidak dapat ditoleransi (*intolerable inequality*), dan (iv) secara moralitas dan rasionalitas kebijakan tidak lagi dapat dibenarkan dalam tata pemilu serentak yang menuntut *entry* kompetisi seluas-luasnya. Dengan demikian, Mahkamah menegaskan bahwa problem bukan pada angka ambang 20% kursi di DPR atau 25% suara sah nasional, melainkan pada rezim ambang itu sendiri.

Kerangka argumentasi MK pada 62/PUU-XXII/2024 mengandalkan uji proporsionalitas dan keterukuran tujuan. Pertama, tujuan yang diajukan pembentuk UU stabilitas pemerintahan diakui sah, tetapi instrumen yang dipilih (ambang kuantitatif berbasis hasil pemilu legislatif sebelumnya) tidak tepat untuk mencapai tujuan itu dalam konteks Pemilu Serentak. Kedua, ambang tidak memenuhi syarat keniscayaan (masih ada cara yang kurang membatasi *less restrictive means* untuk mendorong *governability*, misalnya desain putaran kedua *run-off*, tata kelola koalisi pasca-pemilu, dan tata aturan kampanye/pembiayaan). Ketiga, keseimbangan (proporsionalitas dalam arti sempit) gagal diperlihatkan karena beban terhadap hak untuk dipilih dan kesetaraan partai lebih besar daripada manfaat yang dibuktikan bagi

¹⁸ Selengkapnya baca di website Hukumonline, <https://www.hukumonline.com/berita/a/mk-kembali-tolak-uji-ambang-batas-pencalonan-presiden-lt5bd1ae4bc42f0>

stabilitas. Dengan tiga simpulan ini, Mahkamah menyatakan ambang melanggar rasionalitas kebijakan, asas keadilan, dan hak politik.

Terjadinya pergeseran MK ini bermula dari perubahan konteks konstitusional pasca-Putusan No. 14/PUU-XI/2013 (Pemilu Serentak). Dalam arsitektur serentak, Presiden dan DPR memperoleh legitimasi dari siklus pilihan yang sama, sehingga basis *presidential threshold* yang merujuk pada hasil pemilu legislatif sebelumnya menimbulkan ketidakselarasan waktu (*temporal mismatch*). Sejak 2014, akademisi dan *amicus curiae* telah mencatat anomali tersebut dan mendesak MK untuk meninjau ulang derajat *deference* terhadap pembentuk UU. Inkubasi gagasan-gagasan ini terlihat dalam persidangan menjelang putusan 62/PUU-XXII/2024 antara lain melalui keterangan ahli yang menyatakan *threshold* “tidak lagi sesuai” dengan prinsip open legal policy yang sehat dalam demokrasi konstitusional.

Dampak dari putusan MK No 62/PUU-XXII/2024 bersifat erga omnes dan final & mengikat (*final and binding*). Secara praktis, daya berlaku mengikat Pasal 222 UU 7/2017 dihapus untuk peristiwa hukum ke depan; konstruksi konstitusional kembali pada makna sederhana Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 pasangan calon cukup diusulkan oleh partai/gabungan partai politik tanpa ambang kuantitatif. Pemerintah secara resmi menyatakan menghormati putusan dan mengakui konsekuensi bahwa tiap partai peserta pemilu berhak mengajukan pasangan calon presiden/wakil presiden¹⁹. Tindak lanjut kebijakan diperlukan pada level legislasi untuk harmonisasi UU Pemilu sehingga selaras dengan amar dan pertimbangan MK.

Dari sudut teori konstitusi, putusan ini menghadirkan koreksi metodologis atas penggunaan konsep open legal policy. *Deference* terhadap legislator tetap penting, tetapi bukan blank check: ketika suatu

¹⁹ Selengkapnya baca di website <https://kalteng.kemenkum.go.id/berita-utama/menko-yusril-pemerintah-hormati-putusan-mk-yang-batalkan-presidential-threshold>

kebijakan mencederai esensi hak dan arsitektur pemilu serentak, Mahkamah wajib turun tangan. Literatur hukum tata negara Indonesia sebelumnya memang telah mengingatkan agar *open legal policy* ditakar dengan uji rasionalitas proporsionalitas serta keterkaitan internal dengan norma dasar UUD 1945, alih-alih dijadikan “*tameng*” untuk menghindari *substantive review*. Putusan 62/PUU-XXII/2024 menjadikan standar itu eksplisit, sekaligus memberi preseden bahwa rezim ambang batas bukan hanya sekedar besarannya bisa inkonstitusional.

Secara kebijakan, penghapusan ambang bukan tanpa tantangan. Potensi bertambahnya jumlah pasangan calon harus diantisipasi melalui rekayasa administratif dan desain elektoral yang memadai: syarat *administrative fitness* yang transparan dan non-diskriminatif, *run-off* dua putaran yang efektif, tata kelola logistik yang tangguh, serta pengaturan pembiayaan kampanye yang akuntabel. Wacana akademik juga mengingatkan bahwa stabilitas pemerintahan sebaiknya dikejar pasca-pemilu (melalui *coalition management*, tata hubungan eksekutif-legislatif, dan disiplin anggaran) bukan dengan eksklusi *ex ante* terhadap akses pencalonan. Dengan bingkai itu, putusan MK tidak anti-stabilitas, melainkan mengubah instrumen menuju tata pemilu yang inklusif dan sejalan dengan sistem presidensial serentak.

Pada akhirnya, penolakan MK terkait penetapan *presidential threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 memperlihatkan konsistensi yang diperbarui *rule of law*, kedaulatan rakyat, dan arsitektur pemilu serentak. Secara dogmatis, ia menegaskan *prima facie* bahwa hak politik untuk mencalonkan dan dicalonkan serta hak warga untuk memilih di antara banyak pilihan tidak boleh dikalahkan oleh *policy tools* yang tidak proporsional. Secara institusional, ia menggeser perdebatan dari “berapa persen ambang?” menjadi “bagaimana mendesain kompetisi yang adil dan pemerintahan yang efektif?” sebuah pergeseran

yang secara teoritis lebih dekat dengan demokrasi konstitusional yang matang.

