



ISSN : 1978 - 7367

# RES PUBLICA

## JURNAL HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK

<http://jurnal.uns.ac.id/respublica> [Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UNS] [Jl.Ir.Sutami No.36A Ketingan Surakarta 57126]

**Editorial Office:** Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 57126, Indonesia.

E-mail: [respublica@mail.uns.ac.id](mailto:respublica@mail.uns.ac.id)

Website : <https://jurnal.uns.ac.id/respublica>

### ANALISIS UNDANG-UNDANG NOMOR 6 TAHUN 2020 TENTANG PEMILIHAN GUBERNUR, BUPATI, DAN WALIKOTA TERKAIT AMBANG BATAS PENCALONAN KEPALA DAERAH UNTUK MEWUJUDKAN DEMOKRASI LOKAL YANG BERKUALITAS

Firda Rizqika <sup>1</sup>, Sunny Ummul Firdaus <sup>2</sup>

1 Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret.. E-mail: [firdarizqika11@gmail.com](mailto:firdarizqika11@gmail.com)

2 Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: [sunnyummul@staff.uns.ac.id](mailto:sunnyummul@staff.uns.ac.id)

Artikel	Abstrak
<p><b>Kata kunci:</b></p> <p><b>Ambang batas, Partai Politik, Pemilihan Kepala Daerah, Kualitas Demokrasi Lokal.</b></p> <p><b>Vol.7 No.1 2023</b></p>	<p>Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan ambang batas bagi calon Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020, mengetahui implikasinya serta menganalisis ambang batas untuk mewujudkan demokrasi lokal berkualitas dalam rangka memperoleh konstruksi ideal ambang batas guna mencapai demokrasi lokal yang berkualitas. Jenis penelitian yang digunakan adalah normatif dan bersifat preskriptif terapan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa ambang batas calon Kepala Daerah dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 dari jalur partai politik ataugabunganpartaipolitikmengalami peningkatan yang cukup tinggi sehingga berimplikasi pada lemahnya jaminan hak konstitusional bagi warga negara, terbatasnya alternatif calon, koalisi yang rapuh, dan pemerintahan yang tidak check and balance. Berdasarkan nilai demokrasi menurut A.Dahl ambang batas justru telah mengurangi kualitas demokrasi dari segi kompetisi, partisipasi dan pemenuhan hak politik sehingga penting untuk menghapus ambang batas bagi partai politik.</p>

#### PENDAHULUAN

Amandemen kedua UUD NRI Tahun 1945 memberikan ruang bagi otonomi daerah yang seluas-luasnya melalui ketentuan pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945. Salah satu langkah fundamental dalam mewujudkan otonomi daerah adalah dengan pelaksanaan pemilihan umum lokal untuk memilih Kepala Daerah. Pergantian mekanisme pemilihan Kepala Daerah dari yang semula tidak langsung melalui DPRD menjadi langsung melalui pemungutan suara merupakan terobosan politik yang progresif dalam proses demokratisasi lokal (Ridho Imawan Hanafi. 2014:2). Secara yuridis hadirnya pemilihan Kepala Daerah langsung berimplikasi pada munculnya berbagai ketentuan persyaratan bagi calon kepala daerah untuk mengikuti pemilihan.

Salah satu ketentuan yang harus dipenuhi oleh adalah persyaratan minimal dukungan yang diatur dalam Pasal 59 ayat (2), (2a), (2b) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang menyebutkan ambang batas bagi calon kepala daerah dari partai politik atau gabungan partai politik yaitu sebesar 15% dari jumlah kursi DPRD atau 15% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Menurut Robert Dahl, proses demokrasi akan terus menuntut perubahan, sehingga berbagai perubahan mendasar menuju posisi demokrasi yang lebih baik dan berkualitas akan selalu diharapkan (Robert A. Dahl, R. A. 1982). Dalam perjalanannya, ketentuan ambang batas mengalami perubahan. Pasal 40 dan 41 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menyebutkan bahwa dukungan bagi calon Kepala Daerah dari jalur partai politik atau gabungan partai politik paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPRD atau 25% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Argumentasi yang berusaha dibangun sebagai alasan penerapan ambang batas adalah agar Kepala Daerah yang maju benar-benar memiliki keseriusan dan basis dukungan awal yang kuat guna mewujudkan efektifitas pemerintahan daerah. Peningkatan ambang batas bagi calon Kepala Daerah merupakan bentuk pembatasan untuk mengajukan diri dalam pemilihan. Pembatasan kebebasan seseorang dengan undang-undang haruslah didasarkan atas alasan-alasan yang kuat, masuk akal dan proporsional serta tidak berlebihan (Sunny UmmulFirdaus, 2019: 246). Lebih jauh, tingginya ambang batas bagi calon Kepala Daerah menghasilkan minimnya pasangan calon yang maju dalam pemilihan sehingga mengakibatkan terjadinya calon tunggal di beberapa daerah yang merupakan anomali dalam sistem demokrasi (Bawaslu. 2018: 3).

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai ambang batas untuk mewujudkan demokrasi lokal berkualitas melalui karya ilmiah berjudul “Analisis Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Terkait Ambang Batas Pencalonan Kepala Daerah Untuk Mewujudkan Demokrasi Lokal Yang Berkualitas”

## **METODE PENELITIAN**

Metode Penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif dan bersifat preskriptif terapan. Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (konseptual approach) dan pendekatan perbandingan (comparative approach). Teknik pengumpulan data menggunakan penelitian kepustakaan (library research). Menggunakan sumber data berupa bahan hukum primer dan sekunder. Adapun teknik analisis data menggunakan metode deduktif.

## **ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

### **1. Pengaturandan Implikasi Persyaratan Dukungan Bagi Calon Kepala Daerah Dalam Pemilihan Kepala Daerah**

Ketentuan mengenai Pilkada disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 tepatnya pada Pasal 18 Ayat (4) yang menyatakan bahwasanya Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Hadirnya ketentuan tersebut menurut Bagir Manan sesuai dengan gagasan

pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintah yang mandiri dan demokratis ([https://fhukum.unpatti.ac.id/makna-pemilihan-kepala-daerah-pilkada-menurut Pasal-18-ayat-4-uud-1945/](https://fhukum.unpatti.ac.id/makna-pemilihan-kepala-daerah-pilkada-menurut-Pasal-18-ayat-4-uud-1945/) diakses pada 1 Desember pukul 21.28). Terbatasnya pengaturan mengenai Pilkada dalam UUD NRI Tahun 1945 mengharuskan pembentuk undang-undang untuk merumuskan model, mekanisme, dan ketentuan Pilkada yang tepat sehingga mampu mewujudkan pemilihan yang demokratis sebagaimana kehendak UUD NRI Tahun 1945.

Frasa dipilih secara demokratis dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut menimbulkan berbagai penafsiran, sehingga pelaksanaan Pilkada di Indonesia mengalami beberapa kali perubahan dari mulai pemilihan tidak langsung menjadi pemilihan langsung (Nopyandri, 2013: 9). Lebih lanjut, ketentuan ambang batas juga mengalami perubahan. Secara historis, ambang batas bagi calon Kepala Daerah dalam Pilkada di Indonesia pertamakali muncul dan berlaku pada saat dilaksanakannya Pilkada langsung tahun 2005. Ambang batas disebut juga sebagai threshold diartikan sebagai batasan tertentu untuk memulai sesuatu (the level at which something starts to happen). Pasal 59 ayat 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan:

*“Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPRD atau 15% (lima belas persen) dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan”.*

Pada Pilkada tahun 2015 menjadi Pilkada dengan perubahan yang cukup mendasar yakni dilaksanakan secara serentak di 269 Provinsi, kabupaten maupun kota di Indonesia (Bawaslu, 2018: 3). Selain terjadi perubahan mengenai mekanisme pelaksanaannya, dalam Pilkada tahun 2015 juga mengalami perubahan dari segi persyaratan dukungan. Ambang batas bagi calon Kepala Daerah yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik meningkat sebagaimana diatur dalam Pasal 40 Ayat (1) adalah sebagai berikut:

*“Partai Politik atau gabungan Partai Politik dapat mendaftarkan pasangan calon jika telah memenuhi persyaratan perolehan paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPRD atau 25% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan .”*

Alasan peningkatan ambangbatas tersebut ditujukan untuk menghindari terlalu banyaknya jumlah kandidat yang mungkin akan menyebabkan kesulitan dalam mengatur proses pemilihan dan agar terciptanya kualitas Kepala Daerah baik di tingkat provinsi, kabupaten, maupun kota yang memiliki integritas, kompetensi, dan kapabilitas serta memenuhi unsur akseptabilitas, mengharmoniskan hubungan Kepala Daerah dengan DPRD untuk mencapai pemerintahan yang efektif serta mayoritas.

Tingginya ambang batas tersebut memunculkan keberatan dan judicial review yang kemudian diputuskan oleh Mahkamah Konstitusi dengan menyatakan bahwa ambang batas merupakan kebijakan terbuka pembentuk undang-undang berdasarkan putusan MK Nomor 60/PUU-XVIII/2015. Oleh karena itu, ambang batas yang saat ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dari jalur partai politik atau gabungan partai politik paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPRD atau 25% dari akumulasi perolehan suara sah dalam pemilihan umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan.

Ambang batas tersebut menimbulkan implikasi tertentu bagi demokrasi di daerah. Implikasi adalah akibat yang ditimbulkan oleh peristiwa hukum. Akibat-akibat lain yang

disebabkan karena kejadian-kejadian tertentu oleh hukum yang bersangkutan telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum (Ishaq, 2008, 86). Implikasi yuridis dapat berupa lahir, lenyap, berubahnya keadaan hukum. Adanya ambang batas melahirkan perubahan keadaan hukum bagi calon Kepala Daerah untuk memenuhi sejumlah dukungan agar dapat mengajukan diri atau calonnya dalam Pemilu. Untuk mengetahui dampak penerapan ambang batas tersebut terhadap demokrasi di daerah maka penulis mendasarkan kepada konsep demokrasi dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.

Suyatno (2016) menjelaskan lebih konkret mengenai konsep demokrasi. Pemilihan oleh rakyat melalui terpenuhinya hak memilih dan dipilih baik dari jalur perseorangan maupun partai politik disebut sebagai “input” yang merupakan konkretisasi nilai “dari rakyat”, kemudian akan menghasilkan keterwakilandan partisipasi pereorangan maupun partai politik. “Proses” yang menerjemahkan filsafat “oleh rakyat” berupa pencalonan, koalisi, kampanye, pemilihan, hingga perhitungan suara akan menghasilkan transparansi dan akuntabilitas. Sedangkan bagian “output”, yang menerjemahkan filsafat “untuk rakyat” akan memunculkan pemerintahan yang efektif dan responsif karena Pilkada menjadi bagian dari proses penguatan dan pendalaman demokrasi (deepening democracy) dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang efektif (Suyatno, 2016, 217). Berdasarkan hal tersebut maka terdapat beberapa pengaruh penerapan ambang batas yang berimplikasi pada demokrasi di daerah.

**a. Ambang Batas Menghambat Pemenuhan Hak Konstitusional Bagi Partai Politik Untuk Mengusung Kepala Daerah**

Hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan merupakan hak konstitusional yang dijamin oleh UUD NRI Tahun 1945. Oleh karena itu, hak politik yakni hak memilih dan dipilih harus mendapatkan jaminan dan kepastian dalam pelaksanaannya. Ambang batas yang ditentukan dalam undang-undang semakin tinggi sehingga dapat menimbulkan Kerugian Konstitusional bagi Partai Politik untuk Mengusung Kepala Daerah. Perolehan suara partai politik dalam pemilihan Legislatif di daerah banyak yang tidak mencapai angka 20%. Sebagai contoh, DPRD di Sumatera utara tahun 2019 terdapat 11 (sebelas) partai politik dengan perolehan kursi terbanyak yaitu 19 kursi (19%) dari partai PDIP, dan diikuti partai Golkar dan Gerindra yang masing-masing memperoleh 15 kursi (15%). Berdasarkan hasil Pilkada tersebut maka tidak terdapat satu partai pun yang mampu mencapai 20% kursi DPRD dan dapat mengajukan calonnya dalam Pilkada. Sehingga partai politik harus berkoalisi dengan partai politik lainnya yang belum tentu memiliki ideologi, visi dan pandangan yang serupa.

Perolehan hasil pemilihan legislatif di surakarta tahun 2019 juga menunjukkan hanya terdapat satu partai politik yaitu PDIP yang memperoleh 66,66% suara dengan jumlah 30 kursi di DPRD. Sementara partai lainnya hanya memperoleh 3 hingga 5 kursi. Situasi ini mendorong hanya akan tercipta dua calon Kepala Daerah, hal itu pun apabila partai politik lainnya membentuk koalisi sendiri tidak ikut bergabung dengan PDIP. Ambang batas telah terbukti mempengaruhi jumlah variasi pilihan calon di Daerah. Ambang batas mendorong terjadinya koalisi gemuk diantara partai-partai politik. Diterapkannya ambang batas dalam Pilkada sejatinya hanya akan memberikan keuntungan bagi partai mayoritas (Moraski, B. a. 2015: 168). Penentuan calon kepala daerah yang diajukan biasanya berasal dari partai politik yang memiliki perolehan kursi yang paling besar di antara partai politik yang ada di dalam koalisi tersebut (<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=15836> diakses pada 13 Januari 2021 Pukul 21.13). Ambang batas tertentu bagi partai politik untuk mengusung calonnya telah membatasi kesempatan partai politik yang telah mempersiapkan atau memiliki

kadernya sendiri namun tidak memenuhi sejumlah dukungan yang ditetapkan, artinya tidak semua parpol bisa mengusung calonnya.

John Rawls menyatakan bahwa semua jabatan politik terbuka bagi setiap orang atas dasar persamaan hak. Terdapat salah satu asas hukum “nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria” yang artinya tidak seorangpun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorangpun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain” (Indra Perwira, No. 1 Vol. 13: 43), dalam hal ini negara atau pemerintahan tidak diperbolehkan untuk menyusun ketentuan perundang-undangan yang ternyata ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran terhadap hak-hak manusia didalamnya termasuk hak politik tiap warga negara dan hanya menguntungkan kepentingan dari kelompok lain. Maka peraturan hukum yang terdapat pelanggaran keadilan harus dikembalikan dievaluasi dan dikoreksi supaya dapat sesuai dengan prinsip keadilan dan tidak mendiskriminasi golongan partai politik, dan masyarakat.

Ketentuan ambang batas partai politik untuk mengajukan calon perlu dikaji kembali karena hanya memberikan keuntungan bagi partai-partai yang memiliki kursi mayoritas di DPRD dan biasanya adalah partai-partai besar. Pada Pilkada 2020 misalnya Solo pasangan calon Kepala Daerah Gibran Rakabuming Raka dan Teguh Prakosa didukung oleh mayoritas kursi di DPRD diantaranya PDIP dengan 30 kursi, PAN 3 kursi, Golkar 3 Kursi, Gerindra 3 kursi dan PKS 1 kursi. Dengan demikian hanya tersisa satu partai politik yaitu PKS yang hanya memperoleh 5 kursi. Padahal untuk dapat mencalonkan Kepala Daerah harus mencapai 9 kursi DPRD atau memenuhi ambang batas 25% dari suara sah. Sehingga ketentuan tersebut telah menghambat PKS untuk mengajukan calonnya.

John Locke dalam Mardenis menyebutkan bahwa hak politik termasuk hak untuk memilih dan dipilih termasuk hak ikut serta dalam pemerintahan yang menjadi bagian dari HAM dan harus dilindungi serta dijamin keberlangsungannya sesuai amanat Pasal 18 ayat (4), Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945. Ambang batas yang ditetapkan saat ini secara tidak langsung menyempitkan ruang partisipasi masyarakat dalam Pilkada. Sehingga jalur partai politik sebagai sarana penyaluran hak warga Negara untuk maju dalam pemerintahan juga harus dijamin dan dilindungi. Ambang batas yang ditentukan dalam undang-undang saat ini berpotensi menimbulkan kerugian konstitusional bagi Partai Politik dan Individu untuk Mengusung Kepala Daerah. Prof. Maria Farida Indrati menyatakan bahwa pembentukan undang-undang memang bersifat manusiaka. Semua hal dan peristiwa boleh diatur secara hukum dalam bentuk undang-undang (Mardian Wibowo, 2016:6). Maka, bukan tidak mungkin politik hukum Pilkada diarahkan pada peningkatan iklim demokrasi, yaitu dengan memberikan kesempatan kepada semua pihak yaitu partai politik untuk turut maju dalam kontestasi Pilkada.

#### **b. Ambang batas Memunculkan Terjadinya Koalisi Pragmatis dari Partai Politik**

Konsekuensi logis diterapkannya sistem multipartai di Indonesia adalah munculnya berbagai partai politik yang mewakili kepentingan-kepentingan baik di tingkat nasional maupun lokal. Banyaknya partai tersebut dianggap dapat mempersulit pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Berbagai mekanisme kemudian dibentuk untuk mewujudkan sistem multipartai yang sederhana termasuk penerapan ambang batas sebagai persyaratan awal calon Kepala Daerah salah satunya didasarkan atas keinginan untuk menyederhanakan jumlah calon Kepala Daerah yang maju dalam Pilkada dan diharapkan mampu menghasilkan penyederhanaan partai politik. Namun pola pikir yang dibangun

tersebut sangatlah bertentangan dengan realita yang terjadi di masyarakat, bahwasanya tingkat demokrasi dan keinginan untuk mengajukan diri dalam Pilkada masih cukup rendah. Pada Pilkada 2015-2020 jumlah calon Kepala Daerah hanya 2-3 calon. Keberadaan calon Kepala Daerah yang masih minim dari jalur partai politik juga disebabkan karena adanya permasalahan yang terjadi pada saat koalisi berlangsung. Pada Pilkada 2017 di Kabupaten Tulang Bawang Barat, Lampung pasangan calon Kepala Daerah Umar Ahmad yang merupakan bupati petahana bersama Fauzi Hasan, menjadi calon tunggal dengan dukungan 10 partai sekaligus.

Selanjutnya mengenai sistem multipartai sederhana yang diharapkan lahir dari hasil koalisi partai politik dalam Pilkada merupakan hal yang semu. Fenomena koalisi antara partai politik di tingkat daerah yang selama ini berlangsung tidak terlalu melihat garis ideologi dan platform partai yang, namun lebih kepada bagaimana perebutan kekuasaan yang cenderung pragmatis. Kondisi ini tidak akan menghasilkan terbentuknya koalisi permanen di daerah karena setelah tujuan pemenuhan ambang batas tercapai maka partai politik akan kembali kepada kepentingan partainya masing-masing. Sehingga, demokratisasi yang diharapkan dalam pemilihan kepala daerah secara langsung akan semakin terkikis politik pragmatis

Beberapa contoh kasus menarik yang menunjukkan tidak relevannya basis ideologi dalam koalisi antar parpol. Misalnya PBB yang dinilai sebagai partai politik Islam, ternyata bersedia membangun koalisi dengan partai politik non-Islam. PBB pernah memiliki pengalaman berkoalisi dengan beberapa partai sekuler dan dipengaruhi Barat, misalnya Golkar, PDIP, bahkan dengan partai Kristen PDS (kasus terjadi di kota Bandar Lampung). Dilihat dari segi formasi, koalisi yang terbentuk di daerah tidak sama dengan di tingkat nasional. Sebagai contoh, pada Pilkada Serentak 2018, Partai Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) membentuk koalisi di 48 daerah yang menyelenggarakan pilkada 2018. PDIP juga membangun koalisi dengan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) di 33 daerah yang menyelenggarakan pilkada 2018. Ketiganya juga membangun koalisi di 21 daerah yang menyelenggarakan pilkada 2018. Hal ini menjadi menarik ketika PDIP justru berseberangan dan head to head dengan Gerindra dan PKS pada politik nasional.

Koalisi menjadi tidak efektif karena banyak pertimbangan yang akan dipakai untuk mencalonkan Kepala Daerah diantaranya pertimbangan untuk menyesuaikan dinamika politik yang terjadi seperti pemenuhan syarat tertentu. Tidak adanya ketentuan sejumlah ambang batas bagi partai politik justru akan mendorong terbentuknya koalisi alami atau murni, bagaimanapun sangat jarang partai politik mengajukan calonnya masing-masing. Koalisi yang terbentuk akan menggiring pemikiran elit di daerah bagaimana bisa bertahan adalah suatu langkah yang harus ditempuh dengan tetap memperhatikan basis ideologi

#### **c. Pengaturan Ambang Batas Menghasilkan Kondisi Pemerintahan *divided government***

Terciptanya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif merupakan salah satu tujuan yang hendak dicapai dari hasil Pilkada yang demokratis dan berkualitas (Sri Nuryanti, 2015: 132). Oleh karena itu, mekanisme pemilihan yang ditetapkan diarahkan untuk dapat menghasilkan hubungan pemerintahan daerah yang harmonis dan efektif khususnya untuk menguatkan hubungan baik antara legislatif dengan eksekutif. Keberadaan ambang batas yang tinggi pada mulanya dimaksudkan untuk mewujudkan keterpilih Kepala Daerah mayoritas untuk menghindari *divided government*.

Kepala Daerah terpilih yang tidak didukung oleh mayoritas partai politik atau tidak memiliki dukungan yang tinggi memunculkan kekhawatiran dapat terjadinya fenomena *divided government* atau sering disebut dengan pemerintahan yang terbelah. *Divided*

government diartikan sebagai sistem politik dimana masing-masing kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif dikuasai oleh partai politik yang berbeda (Robertd. 2001: 5). Pada pola pemerintahan *divided government* lebih besar potensi terjadi konflik terutama apabila DPRD dan Kepala Daerah tidak sejalan, baik dari segi perancangan anggaran, pembuatan peraturan hingga pengawasan sehingga pemerintahan tidak akan berjalan efektif.

Menariknya, sistem multipartai di Indonesia yang dikombinasikan dengan pemilihan yang berbeda untuk memilih anggota legislatif dan eksekutif menyebabkan kemungkinan terjadinya perbedaan partai yang menguasai parlemen dengan partai yang memerintah. Hal ini dibuktikan dengan data 56,9% daerah justru ditandai dengan kekalahan calon yang diusung pemenang pemilu Legislatif (LSI, 2007: 2). Artinya penerapan ambang batas awal bagi calon Kepala Daerah tidak mampu menghasilkan pemerintahan yang didukung oleh mayoritas partai di DPRD. Lebih lanjut, faktor utama yang menyebabkan terjadinya keterpilihan yang berbeda antara DPRD dengan Kepala Daerah bukanlah tidak adanya penerapan ambang batas namun lebih kepada perbedaan waktu penyelenggaraan Pemilu legislatif dan Pemilu eksekutif (Perludem, 2016: 13).

## **2. Analisis ambang batas calon Kepala Daerah ditinjau dari pelaksanaan demokrasi yang berkualitas**

Kriteria-kriteria suatu negara yang dianggap demokratis sebagaimana diungkapkan oleh Dahl tersebut mencakup tiga dimensi penting dalam demokrasi politik yang ideal yaitu kompetisi, partisipasi dan kebebasan politik dan sipil (Robert A.Dahl, 2001:53). Pemilihan dapat dikatakan kompetitif apabila pemilih apabila pemilih memiliki pilihan di antara alternatif-alternatif politik yang bermakna. Kualitas kompetisi semakin baik jika jumlah calon semakin banyak atau memadai untuk menguji, menilai, sekaligus memperkuat komitmen para calon terhadap rakyat melalui adu program dalam proses kampanye.

Dari dimensi kompetisi, Ambang batas telah membatasi munculnya calon dari partai politik karena koalisi yang terbentuk mau tidak mau harus memenuhi sejumlah ambang batas yang cukup tinggi sehingga jumlah calon Kepala Daerah yang muncul di daerah hanya tiga hingga lima calon. Bahkan berdasarkan pengalaman empat kontestasi terakhir, semakin banyak daerah yang melaksanakan Pilkada dengan satu hanya satu calon. Dengan demikian, prinsip *equal playing battle field* atau arena persaingan yang setara tidak terpenuhi (Lili Romli. 2018: 217). Situasi tersebut juga telah menutup munculnya calon alternatif sehingga warga negara seakan diberikan pilihan yang tidak dapat dibandingkan.

Dari dimensi partisipasi, minimnya alternatif pilihan calon turut mempengaruhi keikutsertaan partisipasi masyarakat. Masyarakat cenderung memberikan suara pada Pilkada yang jelas memiliki dua calon atau lebih. Di Kabupaten Blitar misalnya dengan jumlah DPT sebanyak 964.928, tingkat kehadiran pilkada paslon tunggal tahun 2017 hanya 56%. Selanjutnya, dari segi pemenuhan hak sipil dan politik juga masih belum optimal dengan diterapkannya ambang batas. Hal ini dilihat dari semakin sempitnya kesempatan bagi warga negara untuk mendapat hak dipilih. Ambang batas saat ini membatasi kehendak masyarakat yang ingin turut serta dalam kontestasi di Pilkada.

Menurut Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) diberbagai daerah di Indonesia. Terdapat tiga kriteria utama yang menjadi bahan identifikasi yaitu Kebebasan Sipil, Hak-Hak Politik, dan Lembaga Demokrasi. Aspek Lembaga Demokrasi dapat diukur melalui pemilihan umum, peran DPRD, Peran Parta Politik, Peran Pemerintahan yang efektif, dan Peradilan yang Independen. Adanya ketentuan ambang batas terbukti tidak mampu mewujudkan pemerintahan yang mayoritas dan tidak menjamin pemerintahan yang efektif. Oleh karena itu,

kerangka hukum yang dibuat pembentuk undang-undang sejatinya harus memberikan akses yang luas bagi munculnya alternatif pilihan calon di daerah. Kerangka hukum yang memberikan kemudahan dan mengurangi jumlah ambang batas merupakan bentuk usaha agar dapat memunculkan lebih banyak calon yang siap berkompetisi dalam Pilkada dan upaya meminimalisir munculnya calon tunggal. Sejalan dengan pendapat John Rawls bahwa kebijakan hukum yang adil harus diambil setelah mempertimbangkan dengan sungguh-sungguh dan memperhatikan hasil yang terburuk yang dapat ditimbulkan dari konsep keadilan yang dipilih atau memilih konsep dengan kerugian paling kecil dari berbagai pilihan yang ada (John Rawls. 2011: 280).

Pembentukan norma dalam suatu undang-undang pada dasarnya merupakan open legal policy atau kebijakan terbuka oleh pembentuk undang-undang. Hal ini dipertegas dengan hasil dua putusan MK yakni putusan nomor 60/PUU-XIII/2015 dan putusan MK Nomor 51/PUU-XVII/2019 tentang pengajuan keberatan ambang batas yang konsisten menyatakan bahwa besaran ambang batas adalah kebijakan terbuka bagi pembentuk undang-undang. Namun perlu ditekankan bahwa batasan menentukannya tidak boleh berdasarkan kepentingan pragmatis. Lebih lanjut Mardian Wibowo dalam Gardha Galang menyebutkan syarat suatu norma hukum berdasarkan open legal policy harus memenuhi beberapa hal yaitu Pertama, tidak bertentangan dengan amanat UUD 1945. Kedua, memperhatikan aspek keadilan yang berdasarkan pertimbangan moral, agama, keamanan, ketertiban umum, Ketiga, menjamin hak-hak warga negara. Keempat, logis dan dapat diterima secara hukum. Dan terakhir, memiliki manfaat atau kegunaan.

Beberapa negara yang menganut sistem demokrasi yang serupa dengan Indonesia seperti Korea Selatan mengakomodir keberadaan calon perseorangan dengan persyaratan yang cukup ringan karena fokus yang diharapkan adalah terjadinya peningkatan partisipasi masyarakat. Korea Selatan menerapkan dukungan 1000-2000 pemilih bagi calon perseorangan. Serta setiap partai politik diberikan hak untuk mengajukan calonnya masing-masing tanpa harus memenuhi sejumlah persyaratan dukungan. Masing-masing calon yang mendaftar dapat memenangkan kontestasi dengan syarat jumlah pemilih yang tertinggi.

Berkaca pada pengalaman Pilkada 2015-2020, peningkatan jumlah daerah yang hanya memiliki satu calon harus diminimalisir dengan berbagai ketentuan yang mendorong pemenuhan hak dipilih salah satunya dengan menurunkan atau menghapus persentase ambang batas melalui jalur partai politik atau gabungabn partai politik. Lebih lanjut, merujuk pada konsep demokrasi yang mengedepankan partisipasi dan kompetisi maka penulis merekomendasikan ambang batas 0 persen bagi partai politik. Sehingga partai politik memiliki pilihan untuk mengajukan atau tidak mengajukan calonnya sendiri. Ketentuan tersebut menjadi salah satu upaya menegakkan hak partai politik peserta pemilu serta warga negara dalam hal pencalonan Kepala Daerah sekaligus meningkatkan kontestasi dalam Pilkada.

Hadirnya ketentuan syarat 0 persen bersamaan dengan sanksi administratif maupun sanksi lainnya dapat meminimalisir munculnya calon tunggal melalui praktek koalisi borongan sehingga diharapkan mampu meningkatkan partisipasi aktif warga negara dalam menjalankan hak nya untuk dipilih. Politik hukum dan konfigurasi politik yang demokratis sangat di harapkan dalam tatanan politik di Indonesia sehingga dengan demikian akan menciptakan produk hukum yang responsif.

## KESIMPULAN

Berdasarkan penjelasan dalam bagian pembahasan diatas maka dapat disimpulkan bahwa: Pertama, Pengaturan Ambang batas dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 saat ini mengalami peningkatan bagi jalur partai politik dibandingkan dengan Undang-Undang sebelumnya. Norma ambang batas bagi calon Kepala Daerah tidak dapat mewujudkan Unified Government justru telah membawa Kerugian konstitusional untuk turut serta mencalonkan Kepala Daerah telah terjadi secara nyata. Ambang batas yang semakin meningkat membuat minimnya jumlah calon dan mendorong munculnya koalisi yang rapuh yang hanya bertumpu pada pemenuhan syarat pengajuan semata serta telah menghalangi konstituen untuk mendapatkan calon alternatif. Sehingga ambang batas menimbulkan implikasi yang kurang baik bagi perkembangan demokrasi di tingkat lokal.

Kedua, Ambang batas berdasarkan konsep demokrasi telah mereduksi unsur kompetisi, partisipasi, dan hak sipil politik dalam Pilkada. Penghapusan ambang batas bagi jalur partai politik dan penurunan presentase bagi jalur perseorangan perlu dilakukan untuk meningkatkan iklim kompetisi, partisipasi masyarakat dan pemenuhan hak politik. Penguatan demokrasi lokal juga perlu didorong dengan banyak hal seperti pendekatan kualifikasi pendidikan, maupun peningkatan unsur *luber jurdil* dalam Pilkada.

## SARAN

Berkaitan dengan ambang batas yang ideal dalam mewujudkan demokrasi lokal yang berkualitas maka diperlukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk menghapuskan presentase ambang batas bagi partai politik atau gabungan partai politik, memberikan indikator *open legal policy* bagi pembentuk undang-undang, serta penguatan demokrasi lokal dapat dilakukan dengan banyak hal seperti pendekatan kualifikasi pendidikan, maupun peningkatan unsur *luber jurdil* dalam Pilkada.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Bawaslu. 2018. *Fenomena Calon Tunggal*. Jakarta: Bawaslu RI.
- Ishaq. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- John Rawls. 2011. *A Theory of Justice, Teori Keadilan, Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- LSI. 2007. Pilkada dan Penguasaan Parpol. *Kajian Bulanan Juli*.
- Robert A. Dahl, R. A. 1982. *Dilema Demokrasi Pluralis*. Jakarta: Rajawali.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Perihal Demokrasi*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

### Jurnal

- Lili Romli. 2018. *Jurnal Penelitian Politik Volume 15 Nomor 2*. Demokrasi Lokal di Indonesia. *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review 1*.

- Mardian Wibowo. 2016. Problem Penemuan Kebenaran dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. *Jurnal Konstitusi Volume 13 Nomor 1 Maret 2016*
- Perludem. 2016. Kodifikasi undang-undang pemilu pembaruan hukum pemilu menuju pemilu serentak nasional dan pemilu serentak daerah. *jurnal Pemilu dan Demokrasi edisi 9*
- Moraski, B. a. 2015. The Effect of Legal Thresholds on the Revival of Former Parties in East-Central Europe, *The Journal of Politics, Volume 61, Number 1*. Cambridge University.
- Nopyandri. 2013. Pemilihan Kepala Daerah Yang Demokratis Dalam Perspektif UUD 1945. *Jurnal Ilmu Hukum Vol 2 Nomor 2*.
- Ridho Imawan Hanafi. 2014. *Pemilihan Langsung Kepala Daerah Di Indonesia: Beberapa Catatan Kritis Untuk Partai Politik*.
- Robertd. 2001. Divided government in comparative prespective. *Oxford University Press*
- Sri Nuryanti. 2015. Intervensi Penyelenggaraan Pemilukada: Regulasi, Sumberdaya dan Eksekus. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Volume 19, Nomor 2 ISSN 1410-4946*.
- Sunny UmmulFirdaus, 2019. Problematika Hilangnya Hak Pilih Warga Negara Yang Ditimbulkan Pasal 348 Ayat (9) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Dalam Menghadapi Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak 2019. *Res Publica Vol. 3 No. 3 Sept.-Des.2019*
- Suyatno. 2016. Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) dan Tantangan Demokrasi. *Jurnal Indonesian Politican Science Review Volume 1*.

### **PeraturanPerundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Undang- Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota menjadi Undang-Undang (sudah tidak berlaku)

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (sudah tidak berlaku)

Peraturan KPU Nomor 9 tahun 2015 tentang Pencalonan Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, dan/atau Wali Kota dan Wakil Wali Kota.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 60/PUU-XIII/2015

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-XVII/2019

**Internet**

Muhammad Irham. 2016. Makna Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) menurut Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945. <https://fhukum.unpatti.ac.id/makna-pemilihan-kepala-daerah-pilkada-menurut-Pasal-18-ayat-4-uud-1945/> diakses pada 1 Desember 2021

Mahkamah Konstitusi. 2019. Menyoal Aturan Ambang Batas Hambat Pencalonan Kepala Daerah <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=15836>(diakses pada 13 Januari 2021 Pukul 21.13)