

**SKRIPSI**

**KONTRA PRODUKTIF AMBANG BATAS PENCALONAN  
PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DI INDONESIA**



**OLEH:**

**MUHAMMAD ANDRI ALVIAN  
NIM. 19.2600.067**

**PAREPARE**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM ISLAM  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)  
PAREPARE**

**2023**

**KONTRA PRODUKTIF AMBANG BATAS PENCALONAN  
PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DI INDONESIA**



**OLEH:**

**MUHAMMAD ANDRI ALVIAN**

**NIM. 19.2600.067**

Skripsi sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.)  
pada Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam  
Institut Agama Islam Negeri Parepare

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM ISLAM  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI (IAIN)  
PAREPARE**

**2023**

## PERSETUJUAN KOMISI PEMBIMBING

Judul Skripsi : Kontra Produktif Ambang Batas Pencalonan  
Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia

Nama Mahasiswa : Muhammad Andri Alvian

NIM : 19.2600.067

Fakultas : Syariah dan Ilmu Hukum Islam

Program Studi : Hukum Tata Negara

Dasar Penetapan Pembimbing : SK Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum  
Islam IAIN Parepare No. 2790 tahun 2022

Disetujui Oleh:

Pembimbing Utama : Dr. H. Sudirman L, M.H

NIP : 19641231 199903 1 005 (.....)

Pembimbing Utama : Abdul Hafid, M.Si.

NIP : 2011117702 (.....)

Mengetahui:

Dekan  
Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam



Dr. Rahmawati, M.Ag.  
NIP. 19760901 200604 2 001

**PENGESAHAN KOMISI PENGUJI**

Judul Skripsi : Kontra Produktif Ambang Batas Pencalonan  
 Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia

Nama Mahasiswa : Muhammad Andri Alvian

NIM : 19.2600.067

Fakultas : Syariah dan Ilmu Hukum Islam

Program Studi : Hukum Tata Negara

Dasar Penetapan Pembimbing : SK Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum  
 Islam IAIN Parepare No. 2790 tahun 2022

Tanggal Kelulusan : 5 Juli 2023

Disahkan Oleh Komisi Penguji:

Dr. H. Sudirman L, M.H.

(Ketua)

(.....)

Abdul Hafid, M.Si.

(Sekretaris)

(.....)

Dr. Aris, S.Ag., M.HI

(Anggota)

(.....)

Dr. Rahmawati, M.Ag.

(Anggota)

(.....)

Mengetahui:



Dekan  
Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam

Dr. Rahmawati, M.Ag.  
NIP: 19760901 200604 2 001

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT. berkat rahmat dan hidayah-Nya, hanya dengan izin-Nya terlaksana segala macam kebajikan dan teraih segala macam kesuksesan, sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan skripsi ini sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi strata satu dan memperoleh gelar “Sarjana Hukum (S.H)” pada Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Parepare dengan judul skripsi “**Kontra Produktif Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia**”. Shalawat beriring rahmat serta salam semoga Allah SWT. limpahkan kepada baginda Nabiullah Muhammad Saw. kepada beliau di turunkan wahyu Ilahi Al-Qur’an, dan ditugaskan untuk menjadi suri tauladan bagi seluruh umat.

Banyak pihak yang memberikan bimbingan maupun motivasi sehingga dalam rangka dapat membantu dalam penyelesaian skripsi ini. Oleh karena itu, maka penulis mengucapkan terima kasih sedalam-dalamnya kepada Ayahanda (Muhatta) dan Ibunda (Masdi) yang merupakan *madrastul ula* atau madrasah pertama bagi Penulis yang telah berkorban dengan materi yang tidak sedikit serta do’a yang selalu terpanjatkan dengan harapan untuk kesuksesan anak ketiganya ini, hingga tiada kata yang bisa mengungkapkan rasa cinta ini kecuali doaku, semoga Allah SWT. memberikan balasan, keberkahan dan tempat yang sesuai dengan kebaikan serta kesabaran dan pengorbanannya. Aamiin

Bimbingan dari Bapak Dr. H. Sudirman L., M.H. selaku pembimbing utama yang terus memberikan banyak nasehat dan motivasinya kepada penulis

dari awal hingga terselesaikannya skripsi penulis. Terima kasih pula penulis haturkan kepada Bapak Abdul Hafid, M.Si. selaku pembimbing pendamping penulis dan juga salah satu dosen Hukum Tata Negara yang telah membimbing penulis dari awal hingga penyelesaian studi akhir:

Selanjutnya, penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Bapak Dr. Hananni, M.Ag. sebagai Rektor IAIN Parepare yang telah bekerja keras mengelolah pendidikan di IAIN Parepare.
2. Ibu Dr. Rahmawati, M.Ag, sebagai Dekan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam yang selalu memberikan arahan dan suasana positif bagi mahasiswa.
3. Bapak Dr. Aris, S.Ag., M.HI. sebagai wakil dekan I dan Bapak Dr. Fikri, S.Ag., M.H. selaku Wakil Dekan II yang telah memberikan kontribusinya terhadap pengembangan Fakultas Syariah dan Ilmu Hukum Islam.
4. Dr. H. Syafaat Anugrah Pradana, S.H., M.H. sebagai ketua Program Studi Hukum Tata Negara yang tiada henti memberikan arahan dan motivasi kepada kami.
5. Bapak dan Ibu dosen program studi Hukum Tata Negara yang telah mendidik kami selama studi di IAIN Parepare.
6. Kepada guru-guru yang begitu berjasa yang telah mendidik, mengajar, dan membimbing penulis selama menempuh pendidikan dari jenjang pendidikan anak usia dini hingga ke perguruan tinggi yang tidak sempat penulis tuliskan satu persatu.
7. Kepada keluarga yang menyambutku pertama kali ketika menjadi salah satu mahasiswa almamater hijau tosca, yaitu komunitas *Student Debate Forum* (STADIUM). Bukan hanya sekedar komunitas, tapi lebih dari itu yakni

keluarga. Suka, duka maupun sebagai *support system* menjadi alasan tempat ini adalah rumah keduku. Terimakasih kepada seluruh keluarga di Stadium terkhusus kepada coach Wiwin, S.H., M.H., Primadhita Nanda, S.E., Muhammad Aslam Syah, S.H., Lukman, S.H., Nur Misyuari dan saudara-saudara lainnya.

8. Terkhusus kepada A2, *support system*. Amanat alinea ke-4 pembukaan UUD NRI 1945 yaitu “Mencerdaskan kehidupan bangsa” melalui pasal 28B ayat (1) dengan sang maestro menjadi salah satu alasan tulisan ini segera diselesaikan.
9. Kepada teman-teman posko KPM Siwolong Polong Kecamatan Mattiro Sompe Kabupaten Pinrang yang sampai saat ini saling mendukung dan memotivasi dalam penyelesaian studi akhir kepada penulis.
10. Kepada teman-teman PPL di Kejaksaan Negeri Parepare, terimakasih atas kehangatan dan sambutannya sebagai saudara yang terus kompak dan saling mendukung. Semoga kita berada pada titik kesuksesan dunia akhirat.
11. Almamaterku yang penulis banggakan, kampus IAIN Parepare yang telah memberikan kesempatan untuk belajar kepada para ahli yang berkompeten dalam bidangnya.

Parepare, Juli 2023  
Penyusun,



Muhammad Andri Alvian  
NIM. 19.2600.067

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

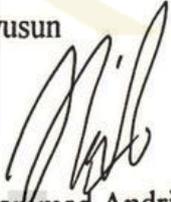
Mahasiswa yang bertanda tangan di bawah ini

Nama Mahasiswa : Muhammad Andri Alvian  
NIM : 19.2600.067  
Tempat/Tgl. Lahir : Makassar/10 Desember 2001  
Program Studi : Hukum Tata Negara  
Fakultas : Syariah dan Ilmu Hukum Islam  
Judul Skripsi : Hukum Tata Negara

Menyatakan dengan sesungguhnya dan penuh kesadaran bahwa skripsi ini benar merupakan hasil karya saya sendiri. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa ia merupakan duplikat, tiruan, plagiat, atau dibuat oleh orang lain, seluruhnya, maka skripsi dan gelar yang diperoleh karenanya batal demi hukum.

Parepare, Juli 2023

Penyusun

  
Muhammad Andri Alvian  
NIM. 19.2600.067

## ABSTRAK

Andri. *Kontra Produktif Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia* (dibimbing oleh Sudirman L. dan Abdul Hafid).

Ambang batas (*Presidential Threshold*) adalah syarat minimal perolehan kursi di DPR atau persentase raihan suara bagi partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu agar dapat mencalonkan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hak konstitusional warga negara dan partai politik dalam pemilu Indonesia, korelasi antara ambang batas dengan penguatan sistem presidensial, dan untuk menganalisis disparitas putusan Mahkamah Konstitusi tentang ketentuan ambang batas 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 (1) Ketentuan ambang batas (*presidential threshold*) dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden bertentangan dengan konstitusi yang memuat hak konstitusional warga negara dan partai politik, sehingga merupakan hal yang inkonstitusional; (2) Penerapan ambang batas (*presidential threshold*) tidak memiliki relevansi dengan penguatan sistem presidensial, justru ketentuan tersebut melemahkan sistem presidensial dan mengarah pada sistem parlementer; dan (3) Putusan Mahkamah Konstitusi mengenai gugatan *presidential threshold* mengalami disparitas, yang berujung terdegradasinya sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *final and binding*, sebab terdapat beberapa putusan yang inkonsisten dan saling bertentangan dengan putusan sebelumnya.

Kata kunci: Ambang Batas, Pemilu, Presidensial

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN KOMISI PEMBIMBING .....	iii
HALAMAN PENGESAHAN KOMISI PENGUJI .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI .....	viii
ABSTRAK.....	ix
DAFTAR ISI.....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian .....	9
E. Definisi Istilah atau Pengertian Judul .....	10
F. Tinjauan Penelitian Relevan.....	11
G. Landasan Teori .....	13
H. Bagan Kerangka Pikir .....	44
I. Metode Penelitian .....	45
<b>BAB II HAK KONSTITUSIONAL WARGA NEGARA DAN PARTAI POLITIK DALAM PEMILU .....</b>	<b>49</b>
A. Hak Konstitusional Warga Negara dalam Pemilu .....	49
B. Hak Konstitusional Partai Politik dalam Pemilu .....	56
C. Korelasi Ambang Batas dengan Hak Konstitusional Warga Negara dan Partai Politik dalam Pemilu.....	61
<b>BAB III KORELASI AMBANG BATAS DALAM PEMILU DENGAN SISTEM PRESIDENSIAL .....</b>	<b>67</b>
A. Konsep Penerapan Sistem Presidensial di Indonesia.....	67
B. Kontra Produktif antara Ambang Batas dalam Pemilu dengan Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia .....	78
<b>BAB IV DISPARITAS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG KETENTUAN AMBANG BATAS DALAM PEMILU .....</b>	<b>87</b>
A. Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam UUD NRI	

1945.....	87
B. Disparitas Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Ketentuan Ambang Batas dalam Pemilu .....	94
BAB V PENUTUP.....	109
A. Kesimpulan.....	109
B. Saran .....	110
DAFTAR PUSTAKA.....	112
LAMPIRAN-LAMPIRAN .....	119
BIODATA PENULIS.....	120



## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pada dasarnya Pemilu adalah sarana atau instrumen yang bertujuan menghadirkan wujud demokrasi, bahkan terdapat negara-negara yang menjadikan pemilu sebagai lambang dan indikator untuk mengukur demokrasi.<sup>1</sup> Berkaitan dengan hal tersebut pun, Ramlan Surbakti menjadikan pemilu sebagai bagian dari salah satu dari 11 pilar sistem politik demokrasi.<sup>2</sup> Hal tersebut pun menandakan bahwa semakin kuat eksistensi pemilu disuatu negara maka kehidupan sistem politik demokrasi semakin terlihat jelas. Hal ini disebabkan, dalam pelaksanaan pemilu, warga negara memiliki hak untuk terlibat baik dalam mencalonkan atau menyalurkan suaranya sesuai dengan asas Langsung, Umum, Bebas, Jujur dan Adil (LUBERJURDIL) secara periodik dalam konteks politik.<sup>3</sup> Kebijakan yang bersandar pada nilai-nilai keadilan sejatinya merupakan amanat dari firman Allah SWT. dalam surah an-Nisa ayat 58 yang berbunyi:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا  
بَصِيرًا

Terjemahan:

*“Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanah kepada pemiliknya. Apabila kamu menetapkan hukum di antara manusia, hendaklah kamu tetapkan secara adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang paling baik kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat”.*

<sup>1</sup>Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Edisi Revisi), (Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 461.

<sup>2</sup>Ramlan Surbakti, Didik Supriyanti, dan Hasyim As“yari, *Merancang Sistem Politik Demokratis, Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, (Jakarta, Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011), h. 5.

<sup>3</sup> Robert Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Diterjemahkan oleh A. Rahman Zainuddin (Jakarta, Yayasan Obor, 2001),h. 68.

Oleh karena itu, sebagai sarana untuk atau instrumen warga negara dalam berpartisipasi terkait masalah politik sekaligus perwujudan demokrasi, maka dibutuhkan mekanisme yang tepat untuk mengakomodir kedua aspek tersebut.

Secara konseptual, Indonesia sebagai negara hukum dan sistem demokrasi seyogyanya mengedepankan konsep pemenuhan kedaulatan rakyat sebagai unsur terpenting dalam demokrasi. Hal ini disebabkan konsep negara demokrasi pada dasarnya berpedoman pada sistem pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Setiap warga negara pada hakikatnya memiliki hak politik yakni, hak dipilih dan memilih pemimpin baik yang ada dalam parlemen maupun lembaga eksekutif. Oleh karena itu, pemilu sejatinya hadir sebagai jembatan dalam menyalurkan hak politik warga negara sekaligus mewujudkan marwah demokrasi pada konsep negara modern.<sup>4</sup> Sebab, penjaminan dan pelaksanaan partisipasi aktif warga negara (*civic participation*) merupakan cermin tanggung jawab warga negara (*civic responsibility*) sebagai tuntutan negara demokrasi.<sup>5</sup>

Dalam negara demokrasi, pemilu merupakan instrumen terpenting bagi warga negara yang telah selaras dengan amanat konstitusi melalui pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 untuk mengekspresikan kedaulatannya. Sebab, Pemilu pun pada dasarnya merupakan langkah konstitusional dalam melengserkan pemegang kekuasaan negara secara periodik dalam hal ini lembaga eksekutif dan legislatif.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, (Jakarta, Rineka Cipta, 2000), h. 19.

<sup>5</sup> M. Triyanto, *Negara Hukum Dan HAM* (Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2013). Hlm. 203.

<sup>6</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dan Pelaksanaannya Di Indonesia (Pergeseran Keseimbangan Antara Individualisme Dan Kolektivisme Dalam kebijakan Demokrasi Politik Dan Demokrasi Ekonomi Selama Tiga Masa Demokrasi 1945-1980 an)*, (Jakarta, PT Ikhtiar Baru Van Hoeve, 1994), h. 94.

Sebagai hak asasi warga negara, maka pemerintah memiliki kewajiban untuk menjaga dan memberikan jaminan terselenggaranya pemilu sesuai dengan koridor hukum yang berlaku.

Secara historis, pelaksanaan pemilu di Indonesia dilaksanakan pertama kali pada tahun 1955 di era orde lama. Dimana, ketika itu pemilu diadakan selama dua kali. Pemilu pertama bertujuan untuk memilih anggota DPR yang dilaksanakan pada 29 September 1955, sedangkan pemilu kedua dilaksanakan pada 15 Desember 1955 dalam rangka memilih anggota konstituante. Pada periode ini, pemilihan presiden dan wakil presiden menjadi pemilihan yang paling demokratis dalam sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia. Dimana, ketika itu periode pemilu tersebut dilaksanakan dengan demokrasi tidak langsung atau menggunakan sistem perwakilan. Kemudian, pasca terjadi amandemen UUD 1945 di era reformasi, akhirnya pemilihan presiden dan wakil presiden menjadi salah satu agenda pemilu atau lebih tepatnya pelaksanaan pemilihan presiden (pilpres) dilakukan secara langsung pada tahun 2004. Dengan kata lain, konsep pemilihan presiden pada akhirnya menjadi kehendak rakyat yang sebelumnya menjadi wewenang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pelaksanaan pilpres pertama kali tersebut pun menjadi pemicu tersusunnya konstruksi ketatanegaraan yang lebih demokratis.<sup>7</sup>

Pada dasarnya ketentuan pemilihan presiden dan wakil presiden di Indonesia telah diatur secara konstitusional. Dalam UUD NRI 1945 misalnya, ketentuan tersebut diatur dalam pasal 6, 6A, dan 7. Terkhusus dalam pasal 6A ayat

---

<sup>7</sup> Titik Triwulan Tutik, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca amandemen UUD 1945*, (Jakarta, Cerdas Pustaka Publisher, 2008), h. 1.

(1) disebutkan bahwa “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Lebih lanjut, pada pasal 6A ayat (2) mengatur mengenai persyaratan pasangan calon presiden, dimana “pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Ketentuan tersebut pun sejatinya menjadi filter atau prasyarat yang harus dipenuhi oleh pasangan calon untuk mengajukan diri sebagai calon presiden dan wakil presiden. Bukan tanpa sebab, eksistensi partai politik pada dasarnya merupakan penyalur aspirasi rakyat sekaligus sumber produksi tokoh-tokoh yang nantinya menduduki kursi di pemerintahan.

Selain itu, ketentuan khusus pelaksanaan pemilu lebih rinci diturunkan dalam UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu sebagai manifestasi amanat pasal 6 ayat (2) dan pasal 6A ayat (5) UUD NRI 1945 mengenai pengaturan lebih lanjut tentang pemilu. Dengan kata lain, sejatinya pelaksanaan pemilu di Indonesia telah memiliki *legal framework* yang jelas sebagai pedoman dalam pelaksanaan pemilu. Namun, masalah pemilihan presiden dan wakil presiden, di dalamnya terdapat satu hal yang menjadi diskursus menarik yang diperbincangkan bahkan diperdebatkan oleh berbagai kalangan, mulai dari akademisi, praktisi dan juga masyarakat hingga saat ini terkait adanya ketentuan ambang batas atau yang biasa disebut dengan *Presidential Threshold* bagi partai-partai politik yang ingin mengajukan calon presiden dan wakil presiden.

Eksistensi ambang batas di Indonesia pada dasarnya merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk mengusung calon presiden dan wakil presidennya. Hal ini pun tertuang pada Bab VI pasal 222 UU No. 7 tahun 2017

tentang Pemilu. Dimana, pada pasal *a quo* pada pokoknya memberikan syarat bagi partai politik yang ingin mengajukan calon presiden dan wakilnya, maka diharuskan telah mendapatkan kursi sebesar 20% di DPR berdasarkan hasil pemilu sebelumnya atau mendapatkan suara nasional sebesar 25%. Besaran suara tersebut sejatinya mengalami perubahan yang sebelumnya hanya 15% pada tahun 2014. Implementasi konsep ambang batas sejatinya menjadi fitur dalam politik hukum yang bertujuan menyederhanakan partai politik dalam tubuh parlemen.

Jika kita menilik korelasi antara negara hukum dan demokrasi, maka terdapat konsep negara hukum yang menjadi patokan dalam menghadirkan demokrasi yang ideal, terkhusus melalui pemilu. Sebab, demokrasi dalam *pluralisme* dan *multicultural* berpotensi akan menimbulkan permasalahan jika *pluralitas* dan *multicultural* tidak diberlakukan sebagaimana adanya.<sup>8</sup> Sementara, Indonesia merupakan negara yang menganut sistem multi partai. Kompleksitas dan keragaman itu sangat menentukan peta konfigurasi kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat, sehingga tidak dapat dihindari keharusan berkembangnya sistem multi-partai dalam sistem demokrasi yang hendak dibangun.<sup>9</sup> Dalam sistem multi partai, ada lebih dari 2 partai politik yang berpengaruh di badan perwakilan rakyat. Sistem ini tumbuh dalam masyarakat yang komposisinya heterogen. Perbedaan ras, suku, agama sangat kuat sehingga kelompok-kelompok dalam masyarakat cenderung mengikatkan diri pada ikatan ikatan terbatas (*primordial*),

---

<sup>8</sup> Siti Aminah, *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal* (Jakarta: Prenada Media Group, 2014). Hlm. 204

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010).

dan menyalurkan aspirasinya lewat ikatan-ikatan terbatas tersebut.<sup>10</sup> Oleh karena itu, konsep negara hukum yang dapat menjadi patokan dalam menghadirkan demokrasi yang ideal dalam pemilu dapat dilihat dari *International Commission of Jurist*.

Dalam *International Commission of Jurist* merumuskan unsur-unsur pokok dari konsep negara hukum (*rule of law*) melalui Ikrar Athena pada tahun 1955, yakni: 1) Negara harus tunduk dan patuh kepada hukum, 2) Pemerintah harus menghormati hak-hak individu di bawah *rule of law*, dan 3) Hakim harus dibimbing oleh *rule of law*, melindungi dan menjalankan tanpa takut, tanpa memihak, dan menentang setiap campur tangan pemerintah atau partai-partai terhadap kebebasannya sebagai hakim. Prinsip dasar tersebut menjadi salah satu patokan utama negara yang menganut konsep *rule of law* dalam menjalankan sistem pemerintahannya.<sup>11</sup> Berkaitan dengan pembahasan ini, terdapat hak warga negara yang wajib dilindungi dan dipenuhi oleh pemerintah, yakni hak politik dipilih dan memilih dalam pemilu.

Pada dasarnya implementasi ketentuan ambang batas dalam pencalonan presiden dan wakil presiden Indonesia dinilai telah mendegradasi nilai-nilai demokrasi dalam pemilu. Bukan tanpa sebab, kehadiran ketentuan ambang batas mempersempit opsi warga negara dalam memilih ataupun mencalonkan sebagai presiden dan wakil presiden. Sebab, partai-partai yang memiliki kandidat yang dinilai berkualitas namun memiliki suara lebih kecil atau dibawah 20% tidak dapat mencalonkan diri melalui partai pengusungnya ataupun paling tidak

---

<sup>10</sup> I Gede Yusa et al., *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, ed. Bagus Hermanto (Malang: Setara Press, 2016). Hlm. 225

<sup>11</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*, (Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006),

mengambil pilihan politik praktis dengan berkoalisi dengan partai lain. Selain itu, jika kita melihat tujuan dari penerapan ambang batas ialah untuk memperkuat sistem presidensial, sebab kekuatan pendukung presiden mayoritas di parlemen. Akan tetapi, terdapat beberapa negara yang menganut sistem presidensial namun tidak menerapkan sistem *presidential threshold*, seperti Amerika Serikat, Brazil, Peru, dan Kolombia. Dimana, beberapa negara tersebut justru menerapkan sistem terbuka pencalonan Presiden tanpa ambang batas, tetapi sistem pemerintahan presidensial mereka tetap stabil. Justru banyak akademisi yang menilai bahwa pemberlakuan sistem *presidential threshold* melemahkan sistem presidensial di Indonesia.

Hak politik warga negara pada dasarnya telah memiliki landasan konstitusional sebagaimana yang tercantum dalam pasal 27 ayat (1), pasal 28D ayat (1) dan (3), dan pasal 28I ayat (2) UUD NRI 1945 serta UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dimana, aturan tersebut memberikan legitimasi kepada setiap warga untuk mendapatkan persamaan hak dan kedudukan yang sama dalam pemerintahan. Hal ini pun menegaskan bahwa hak asasi warga negara tersebut merupakan hak yang harus dipenuhi dan dilindungi oleh pemerintah tanpa adanya halangan yang dapat menutup hak politik warga negara tidak terkecuali mencalonkan diri sebagai presiden atau wakil presiden.

Selain itu, hal yang menarik selanjutnya terkait ketentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia adalah terjadinya disparitas putusan Mahkamah Konstitusi Secara definitif, disparitas putusan merupakan suatu keadaan ketika putusan hakim tersebut tidak sama atau memiliki perbedaan antara suatu perkara dengan perkara lainnya terhadap objek yang sama. Berkaitan

dengan putusan Mahkamah Konstitusi terkait ketentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia memiliki disparitas yang terlihat jelas. Sebelum itu, hingga per Maret 2023 ketentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden telah digugat ke Mahkamah Konstitusi sebanyak 28 kali yang diajukan oleh berbagai kalangan mulai dari kalangan akademisi, praktisi, masyarakat hingga partai politik seperti Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Bulan Bintang dan Partai Idaman. Akan tetapi dari 28 gugatan tersebut 5 gugatan ditolak dan sisanya tidak dapat diterima dengan mayoritas alasan bahwa kedudukan *legal standing* pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum.

Berdasarkan hal tersebut, penulis akhirnya menilai perlu dilakukan *ijtihad* politik secara ilmiah terkait ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dalam penataan hukum (ketatanegaraan) di Indonesia yang ditinjau dari 3 pendekatan, yakni pendekatan sosiologis, pendekatan politik, dan pendekatan yuridis. Sehingga, hasil yang diharapkan nantinya terkait dengan penelitian tersebut dapat memberikan sumbangsih pemikiran positif dan manfaat terkait dengan dinamika *Presidential Threshold*. Berdasarkan hal tersebutpun, maka analisis dari segi ketatanegaraan menjadi penting untuk dilakukan untuk meninjau apakah *presidential threshold* merupakan sistem yang perlu diadakan dalam pemilu di Indonesia? dan ketika ketentuan tersebut diterapkan maka berapa persentase ambang batas yang proporsional dan ideal untuk ditetapkan secara permanen dalam sistem politik Indonesia kedepannya?

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan deskripsi latar belakang di atas, maka penyusun menemukan persoalan yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Bagaimanakah hak konstitusional warga negara dan partai politik dalam pemilu serta kaitannya dengan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia?
- 2) Bagaimanakah korelasi antara ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dengan sistem presidensial di Indonesia?
- 3) Bagaimana disparitas putusan Mahkamah Konstitusi tentang ketentuan ambang batas pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sejalan dengan pokok masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Untuk mengetahui hak konstitusional warga negara dan partai politik dalam pemilu serta kaitannya dengan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia.
- 2) Untuk mengetahui korelasi antara ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dengan sistem presidensial di Indonesia.
- 3) Untuk menganalisis disparitas putusan Mahkamah Konstitusi tentang ketentuan ambang batas pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun yang menjadi harapan dan tujuan penulis dari penelitian ini yaitu memberikan manfaat, bagi penulis maupun bagi masyarakat, khususnya bagi kalangan akademisi, penelitian ini diharapkan memberikan faedah atau manfaat sebagai berikut:

- 1) Peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan meningkatkan kemampuan peneliti dalam menganalisis konsep hukum pemilu dalam penataan hukum di Indonesia. Serta diharapkan kedepannya dapat memberikan solusi terhadap permasalahan yang terjadi pada masyarakat melalui penelitian yang telah dilaksanakan.

2) Pemerintah

Sebagai acuan dalam mengambil kebijakan yang berhubungan dengan hukum pemilu di Indonesia sesuai dengan Pancasila dan UUD NRI tahun 1945.

3) Akademisi

Diharapkan dengan penelitian ini, dapat memberikan sumbangan pengetahuan dan referensi bagi para akademisi dan juga dapat menjadi landasan perbandingan dalam melakukan penelitian di masa yang akan datang. Secara teoritis, hasil penelitian ini dapat dijadikan literatur dibidang hukum tata negara, khususnya mengenai ketentuan pemilu dalam konteks hukum normatif di Indonesia.

4) Masyarakat

Memberikan informasi kepada masyarakat umum mengenai konsep ketentuan penerapan ambang batas dalam penataan hukum di Indonesia.

### **E. Definisi Istilah**

Penjabaran definisi operasional pada dasarnya bertujuan untuk mengetahui dan memberikan pemahaman tentang konsep dasar penelitian dengan memberikan limitasi agar lebih jelas dan terarah untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Penelitian ini berjudul “Kontra Produktif Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia” untuk memahami maksud dari judul penelitian ini maka penulis akan memperjelas dan mempertegas judul dengan memberikan gambaran umum dari masing-masing kata yang terdapat dalam judul penelitian.

- 1) Ambang batas (Presidential Threshold) adalah pengaturan tingkat ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara (ballot) atau jumlah perolehan kursi (seat) yang harus diperoleh partai politik peserta pemilu agar dapat mencalonkan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari partai politik tersebut atau dengan gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu;
- 2) Presiden adalah Pemegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD yang dipilih melalui pemilu sebagaimana yang dimaksud dalam UUD NRI 1945;
- 3) Wakil Presiden adalah pembantu presiden dalam melakukan kewajibannya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang dipilih secara bersamaan dengan presiden dalam satu pemilu sebagaimana yang dimaksud dalam UUD NRI 1945.

#### **F. Tinjauan Penelitian Relevan**

Pada dasarnya setiap penelitian harus memuat substansi yang bersifat kebaruan dan lebih menekankan pada isu hukum yang berorientasi pada preskriptif hukum yang baru. Untuk mencapai hal tersebut, maka setiap penulisan atau penelitian sudah semestinya mengandung orisinalitas penulisan guna menanggulangi terjadinya plagiasi. Sehingga, dianggap perlu untuk menampilkan beberapa penelitian yang memiliki kemiripan namun secara substansial memiliki

perbedaan.

Pada penelitian ini, setidaknya memuat topik penelitian yang memiliki kemiripan dengan tulisan oleh beberapa penulis sebelumnya, namun secara substansial memiliki perbedaan yang fundamental dengan tulisan tersebut. Adapun beberapa penelitian yang memiliki kemiripan dengan topik penelitian ini, antara lain:

- 1) Tesis (Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel) ditulis oleh Abdurrohman pada tahun 2018, dengan topik tulisan “*Presidential Threshold dalam Pemilu di Indonesia Perspektif Imam Al-Mawardy*”. Adapun masalah yang dikaji dalam tesis tersebut yaitu:
  - a). Kedudukan hukum *presidential threshold* pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XV/2017
  - b). Konsep pembatasan calon pemimpin menurut pemikiran Imam Al-Mawardy dalam pengangkatan kepala Negara
  - c). Relevansi konsep *presidential threshold* dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia dengan pemikiran Imam Al-Mawardy tentang pengangkatan kepala negara.

Persamaan penelitian Abdurrohman ini dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah sama-sama membahas tentang ambang batas pencalonan Presiden (*Presidential Threshold*) dalam perspektif pranata hukum pemilu di Indonesia. Adapun perbedaannya adalah Abdurrohman membahas dan mengkaji secara spesifik *Presidential Threshold* pasca putusan MK No. 70/PUU-XV/2017 dan mengkomparasikannya dengan pemikiran tokoh politik islam Imam Al-Mawardy, Sedangkan penelitian

peneliti menekankan pada bahasan *Presidential Threshold* menurut norma dan paradigma konstitusi serta relevansi penerapan *Presidential Threshold* dalam upaya penguatan sistem pemerintahan presidensial.

- 2) Jurnal Yuridis Vol. 4 No. 1, Juni 2017 yang tulis oleh Luthfil Ansori dengan topik tulisan “Telaah Terhadap Presidential Threshold Dalam Pemilu Serentak 2019”, adapun masalah yang dikaji pada penelitian tersebut yaitu:

- a. Penjelasan presidential threshold serta pengaturannya dalam Peraturan Perundang-Undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b. Pro kontra penerapan presidential threshold pada pemilu 2019.

Persamaan penelitian Luthfil Anshori ini dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah membahas *Presidential Threshold* dalam perspektif pranata hukum positif pemilu. Adapun perbedaannya adalah Luthfil Anshori membahas secara rigid pada elaborasi *penerapan Presidential Threshold* dalam regulasi pemilu serta penerapan *Presidential Threshold* pada pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019, sedangkan penelitian peneliti mengkaji tentang arah kehendak konstitusi (*constitutional aspiring*) terhadap UU Pemilu khususnya dalam mendesain pemilu yang sesuai dengan semangat konstitusi dan konstitusionalisme serta relevansi penguatan sistem presidensial.

### **G. Landasan Teoritis**

- 1) Teori tentang Hak Asasi Manusia (HAM)

Indonesia merupakan negara hukum yang menganut sistem demokrasi sebagaimana secara eksplisit telah diatur dalam pasal 1 ayat (2) dan (3) UUD NRI

1945. Sebagai negara hukum, slogan yang menjadi ciri khas dalam mendeskripsikan prinsip negara hukum ialah “*the rule of law ,not of man*”.<sup>12</sup> Negara hukum pun harus berpedoman dan memiliki pondasi yang kuat dalam mengatur segala aspek dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan berlandaskan UUD NRI 1945, karena saat ada sebagian atau sepenuhnya materi muatan UUD NRI 1945 dalam realitanya bukan menjadi pedoman atau sumber yang dipertimbangkan dalam putusan yang dihasilkan penyelenggara negara dalam hal ini pemerintah, sehingga UUD NRI bernilai nominal. Indonesia sebagai negara hukum juga menekankan pada pengambilan setiap kebijakan harus didasarkan prinsip-prinsip demokrasi. Guru Besar Ilmu Hukum Mahfud MD mendudukan bahwa karakteristik konfigurasi politik demokratis ialah adanya keterlibatan masyarakat dalam penentuan kebijakan publik (*public policy*).<sup>13</sup> Konfigurasi politik demokratis pun diharuskan menciptakan produk hukum yang responsif/otonom, sementara konfigurasi politik yang bersifat otoriter menciptakan produk hukum yang konservatif/ortodoks. Berkaitan dengan hal tersebutpun, maka setidaknya terdapat 2 teori yang berhubungan dengan penelitian ini, yaitu:

1. Teori negara hukum yang dikemukakan oleh ahli hukum yang berasal dari Jerman yakni, Julius Stahl. Stahl dalam bukunya *Philosophie Des Recht* yang terbit pada tahun 1878, mengemukakan konsep tentang unsur-unsur penting negara hukum, menurutnya konsep ini ditandai dengan empat unsur pokok yaitu:

---

<sup>12</sup> Azis Syamsuddin, *Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2015), h. 1.

<sup>13</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta, Rajawali Pers, 2011), h. 30.

- a) Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b) Pembatasan atau pembagian kekuasaan;
- c) Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*); dan
- d) Adanya peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatig overheidsdaad*)

2. Prof. Moh Mahfud MD dalam teorinya menyatakan bahwa pada dasarnya konstitusi sebagai panglima dalam negara hukum mengandung hal-hal sebagai berikut; Pertama, *public authority* hanya dapat dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi; Kedua, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip *universal and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis; Ketiga, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang; Keempat, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat maupun terhadap penguasa; Kelima, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat; Keenam, adanya jaminan perlindungan atas HAM.

Kedua teori tersebut pada dasarnya menekankan pada perlunya adanya penjaminan dan pemenuhan terhadap hak setiap warga negara yang sejatinya merupakan salah satu poin penting yang harus dijalankan dalam proses penyelenggaraan negara hukum. Sehingga, dalam konsep negara hukum

kesejahteraan untuk menganalisis penelitian ini dengan menganut prinsip pengakuan, pemenuhan, dan perlindungan terhadap hak warga negara, dalam konteks ini ialah hak politik. Prinsip tersebut juga selaras dengan tujuan Negara Indonesia sebagaimana yang termaktub dalam UUD 1945 dan Pancasila. Dengan melalui pemenuhan hak-hak warga negara, maka negara mensejahterakan seluruh rakyatnya. Secara horizontal, pengaturan HAM dalam UUD NRI 1945 relatif telah ditegaskan. Hanya saja dalam tataran vertikal yang mengacu kepada peraturan perundang-undangan dibawah UUD NRI 1945, pengaturan HAM mengalami pasang surut yang tidak bisa dipisahkan dengan konfigurasi politik pemerintahan pada daerah tertentu.<sup>14</sup>

Teori negara berdasarkan atas hukum (negara hukum) secara esensi bermakna bahwa hukum adalah *supreme* dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintah untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan diatas hukum (*above the law*), semuanya berada dibawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini, tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).<sup>15</sup> Oleh karena itu, yang harus ditaati adalah *socialle recht* bukan undang-undang yang hanya mencerminkan sekelompok orang yang kuat dan berkuasa.<sup>16</sup>

Secara historis, konsep negara hukum ini kemudian berkembang dan akhirnya konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Al-Quran dan Sunnah atau nomokrasi Islam. Negara hukum

---

<sup>14</sup> Majda El Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia Dari UUD 1945 Sampai Dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002* (Jakarta: Prenada Media Group, 2015).

<sup>15</sup> Romi Librayanto, *Ilmu Negara: Suatu Pengantar*, (Cet.2. Pustaka Refleksi Makassar, 2012), h. 154.

<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009), h. 97.

menurut konsep eropa kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*, negara hukum menurut *anglo saxon* yang dinamakan *rule of law*, konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum Pancasila. Konsep-konsep negara hukum tersebut memiliki dinamika sejarahnya masing-masing.<sup>17</sup> Namun, menurut Aminuddin Ilmar, diantara bergai macam konsep negara hukum yang ada, dalam kepustakaan hukum tata negara yang selalu menjadi rujukan yakni konsep negara hukum dalam artian *rechtsstaat* dan konsep negara hukum dalam artian *rule of law* disamping meskipun terdapat konsep negara hukum lainnya seperti *socialist legality*, nomokrasi Islam dan negara hukum Pancasila.

Hukum itu mengatur terkait segala batasan-batasan yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, maka hukum berfungsi sebagai suatu bentuk perlindungan untuk menciptakan ketentraman serta keadilan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum.<sup>18</sup> Jadi, konstitusi mempunyai fungsi yang khusus dan merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi (*supremation of law*) yang harus ditaati, bukan hanya oleh rakyat tetapi oleh pemerintah serta penguasa sekalipun.<sup>19</sup> Mulyana W. Kusuma menyatakan bahwa hukum sebagai sarana kekuasaan politik menempati posisi yang lebih dominan dibandingkan dengan fungsi lain.<sup>20</sup> Untuk memahami hukum dasar suatu negara, belum cukup kalau hanya dilihat pada ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam UUD atau konstitusi saja, tetapi harus dipahami pula aturan-aturan dasar yang muncul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan

---

<sup>17</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Rajawali Pers, Jakarta, 2006), h. 2.

<sup>18</sup> Andul Manan, *Dinamika Politik di Indonesia*, (Jakarta, Kencana, 2018), h. 235.

<sup>19</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Gramedia, Jakarta, 1991), h. 101.

<sup>20</sup> Mulyana W. Kusuma, *Perspektif Teori dan Kebijakan Hukum*, (Rajawali, Jakarta, 1986), h. 19.

negara meskipun tidak tertulis atau sering dicontohkan dengan konvensi ketatanegaraan suatu bangsa.<sup>21</sup>

Selain itu, terdapat konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang merupakan gagasan bahwa negara bertanggung jawab atas warga negaranya, yaitu dengan mensejahterakan rakyatnya melalui pelayanan bantuan, perlindungan serta mencegah adanya masalah-masalah sosial. Dengan kata lain hukum harus sesuai dengan ideologi bangsa sekalian sebagai pengayom rakyat.<sup>22</sup> Konsep inilah yang dianut oleh Indonesia. Konsep ini mewajibkan negara untuk bertanggungjawab atas segala hal yang berkaitan dengan kesejahteraan rakyatnya dengan bantuan dari pihak penyelenggara negara yang intensif serta bertanggungjawab dalam bidang ekonomi dan segala bentuk pembangunan yang tertuju pada pencapaian kesejahteraan rakyat yang komprehensif.<sup>23</sup>

Negara hanya bertugas melaksanakan fungsi sebagai penjaga keamanan dan ketertiban, sedangkan urusan perekonomian dan kemasyarakatan diserahkan kepada rakyat sendiri melalui kompetisi (persaingan) secara bebas (*laissez faire, laissez passer* atau *the last government is the best government*).<sup>24</sup>

## 2) Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus

---

<sup>21</sup> Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, (Binacipta, Bandung, 1976), h. 2-12.

<sup>22</sup> A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Kanisius, Yogyakarta, 1990), h. 113.

<sup>23</sup> V. Hadiyono, *Indonesia Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tantangannya*, (Jurnal Hukum, Semarang), h. 2.

<sup>24</sup> Priyatmanto Abdullah, *Revitalisasi Kewenangan PTUN*, (Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2016), h. 21.

sebagai kepala negara (*head of state*).<sup>25</sup> Dalam sistem ini, badan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif. Kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif.<sup>26</sup> Sistem presidensial dapat dikatakan pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas. Pemisahan antara kekuasaan eksekutif dengan legislatif diartikan bahwa kekuasaan eksekutif ini dipegang oleh suatu badan atau organ yang di dalam menjalankan tugas tersebut tidak bertanggung pada badan perwakilan rakyat. Badan perwakilan rakyat ini menurut Montesquieu memegang kekuasaan legislatif, sehingga bertugas membuat dan menentukan peraturan-peraturan hukum.

Dengan demikian, pimpinan badan eksekutif ini diserahkan kepada seseorang yang di dalam hal pertanggung jawabannya sifatnya sama dengan badan perwakilan rakyat, yaitu bertanggung jawab langsung kepada rakyat, jadi tidak perlu melalui badan perwakilan rakyat. Sehingga kedudukan badan eksekutif adalah bebas dari badan perwakilan rakyat. Presiden dalam arti yang sebenarnya dalam menjalankan tugasnya presiden dibantu oleh menteri-menteri. Oleh karena itu, menteri harus bertanggung jawab kepada presiden, dan menteri tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat. Badan perwakilan rakyat tidak bisa memberhentikan presiden atau menteri, meskipun badan perwakilan tidak menyetujui kebijakan-kebijakan para menteri tersebut. Jadi, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas yang diberikan presiden kepada

---

<sup>25</sup> Badruzzaman Nawawi, Pengantar Hukum Tata Negara Suatu Kajian Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Teoritis-Historiografi (Yogyakarta: CV Mine Yogyakarta, 2021). Hlm. 57.

<sup>26</sup>Isra, Saldi, *Pemilu Nasional Serentak 2019*, (Jakarta, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2014), h.312.

menteri adalah presiden sendiri.<sup>27</sup>

Dalam konsep sistem presidensial yang utama adalah bahwa kedudukan antara lembaga eksekutif dan legislatif adalah sama kuat. Untuk lebih jelasnya berikut ciri-ciri sistem presidensial. Ciri-ciri atau prinsip-prinsip yang terdapat dalam sistem Presidensial adalah: (a) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif); (b) Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen, namun bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat; (c) Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden; (d) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat; (e) Anggota Parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan begitu pula sebaliknya; (f) Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen; (g) Presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.

Dalam sistem pemerintahan presidensial ditegaskan harus ada pemisahan kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan. Apabila ternyata di kemudian hari ada perselisihan antara badan eksekutif dan legislatif, maka badan yudikatif akan memutuskannya. Keberadaan sistem presidensial mempunyai kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya adalah bahwa sistem presidensial lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sedangkan kekurangannya, sistem ini cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaannya cukup besar. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang

---

<sup>27</sup>Isra Saldi, *Pemilu Nasional Serentak 2019*,(Jakarta, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2014), h.312.

dibawa sejak lahir oleh sistem presidensial tersebut.<sup>28</sup> Secara umum, sistem presidensial mempunyai tiga kelebihan dan tiga kekurangan. Kelebihannya adalah:

- a Stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan presiden.
- b Pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pada pemilihan tidak langsung.
- c Pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi (perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah).

Sistem presidensial disamping mempunyai kelebihan juga mempunyai kelemahan. Kelemahannya yakni:

- a Kemandegan atau konflik eksekutif-legislatif bisa berubah menjadi jalan buntu, adalah akibat dari koeksistensi dari dua badan independen yang diciptakan oleh pemerintahan presidensial yang mungkin bertentangan.
- b Masa jabatan presiden yang pasti menguraikan periode-periode yang dibatasi secara kaku dan tidak berkelanjutan, sehingga tidak memberikan kesempatan untuk melakukan berbagai penyesuaian yang dikehendaki oleh keadaan.
- c Sistem ini berjalan atas dasar aturan “pemenang menguasai semua” yang cenderung membuat politik demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya.<sup>29</sup>

UUD NRI 1945 pasca amandemen mengokohkan sistem presidensial yang

---

<sup>28</sup>Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, cet Ke-3, (Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaneteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), h.75.

<sup>29</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, 2007), h.31.

Indonesia anut, sebagai bentuk purifikasi dari sistem presidensial sebelum amandemen UUD 1945. Pertama. Pemilihan Presiden secara langsung. Sebelum amandemen, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh MPR. Dalam Pasal 6A UUD 1945 hasil amandemen mengatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar dilebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Dalam hal tidak ada calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.<sup>30</sup>

Kedua, pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang hanya dua periode. Sebelum amandemen, memang periode masa jabatan Presiden lima tahun, tetapi tidak dibatasi berapa periode, sehingga Presiden dapat mencalonkan kembali untuk beberapa periode. Amandemen konstitusi membatasi hanya dua periode. Pasal 7 UUD NRI 1945 hasil amandemen menyatakan “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan”.<sup>31</sup>

Ketiga, aturan tentang pemakzulan Presiden diatur secara jelas, yaitu terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap

---

<sup>30</sup> Lili Romli, Sistem Presidensial Indonesia: Dinamika, Problematik dan Penguatan Pelembagaan, (Malang, Setara Press, 2019), h.46-47.

<sup>31</sup> Lili Romli, Sistem Presidensial Indonesia: Dinamika, Problematik dan Penguatan Pelembagaan, (Malang, Setara Press, 2019), h.47.

negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan demikian, alasan pemakzulan Presiden menurut UUD NRI 1945 dikelompokkan dalam dua kategori. Pertama karena Presiden melakukan perbuatan melanggar hukum yang terdiri dari; pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, serta perbuatan tercela. Dan kedua karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.<sup>32</sup>

Keempat, mengokohkan peran DPR sebagai lembaga pembuat UU. Tiap-tiap UU menghendaki persetujuan DPR. Jika suatu RUU tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR. Dengan perubahan tersebut dapat dikatakan bahwa terjadi pergeseran fungsi legislasi, yang semula tidak disebutkan secara jelas kekuasaan DPR dalam membuat UU, hasil amandemen menunjukkan bahwa kekuasaan itu ada ditangan DPR.

Kelima, posisi DPR tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Pasal 7C

---

<sup>32</sup> Lili Romli, Sistem Presidensial Indonesia: Dinamika, Problematik dan Penguatan Pelembagaan, (Malang, Setara Press, 2019), h.47-48.

menyebutkan, Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Hal ini menegaskan tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia, yaitu sistem demokrasi Presidensial, yakni Presiden maupun dewan tidak bisa saling menjatuhkan. Presiden tidak bisa membekukan dewan, sebaliknya dewan tidak bisa menjatuhkan pemerintah seperti layaknya dalam sistem parlementer.<sup>33</sup>

### 3) Teori Konstitusi Hans Kelsen

Sistem hierarki perundang-undangan di Indonesia tidak lepas dari pengaruh teori-teori dalam tatanan norma hukum yang dipahami. Indonesia mempunyai satu sistem sendiri dalam tatanan norma hukum atau peraturan perundang-undangan dengan mengelompokkan jenis-jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkis dari norma hukum yang tertinggi ke norma hukum yang lebih rendah. Artinya, norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Dengan demikian, bisa disebut bahwa Indonesia menerapkan sistem hierarki peraturan perundang-undangan yang bersifat vertikal. Peraturan perundang undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga atau pejabat melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dari pengertian tersebut, secara singkat dapat dikatakan bahwa yang dimaksud sebagai *statue* berupa legislasi dan regulasi.<sup>34</sup>

Selain itu, juga terdapat peraturan perundang-undangan yang bersifat horizontal. Artinya, terdapat peraturan yang bersifat menyamping yang tidak

---

<sup>33</sup> Lili Romli, Sistem Presidensial Indonesia: Dinamika, Problematik dan Penguatan Pelembagaan, (Malang, Setara Press, 2019), h.46-47.

<sup>34</sup> Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014). Hlm. 137.

boleh juga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi induk ke sampingnya. Hal ini sering disebut dengan peraturan pelaksana dari jenis peraturan perundang-undangan.

Hans Kelsen dalam buku Maria Farida Indrati yang berjudul “*Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*” pada halaman 3 mengemukakan teorinya terkait jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Hans Kelsen berpendapat bahwa norma hukum berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma yang lebih rendah bersumber atau berdasar pada norma yang lebih tinggi.<sup>35</sup> Norma hukum yang paling tinggi, menurut Hans Kelsen adalah norma dasar. Dibawah norma dasar terdapat norma dan dibawah norma tersebut masih terdapat norma. Inilah yang kemudian disebut sebagai norma yang berjenjang-jenjang sampai ke puncaknya merupakan norma dasar. Norma dasar merupakan suatu norma yang isi norma dan validitasnya (keabsahannya) tidak diperoleh dari norma lainnya. Sebaliknya, jika masih dapat ditelusuri asalnya (berasal dari norma yang lain), suatu norma itu disebut norma yang membentuk sistem norma atau tatanan norma. Norma dasar yang menjadi sumber utama ini merupakan pengikat diantara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tatanan norma.<sup>36</sup>

Seperti yang diungkapkan oleh Hans Kelsen “*The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm– the lower one-is determined by another-the higher-the creation of which of determined by a still higher norm, and that this regressusis terminated by a highest, the basic norm which, being the*

---

<sup>35</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta, Kanisius, 1998) h. 3.

<sup>36</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta, Kanisius, 1998) h. 39.

*supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity*".<sup>37</sup> Maka norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Hans Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (abstrak), norma hukum paling dasar-abstrak dalam sistem hukum Indonesia adalah Pancasila. Walaupun selama ini kerap terpelihara suatu pandangan yang tidak produktif bahwa pancasila tidak etis dimasukkan dalam hierarki peraturan perundang-undangan karena pancasila merupakan dasar negara sudah menjadi sumber tertib hukum.<sup>38</sup>

Dengan demikian, norma dasar atau yang sering disebut *grundnorm*, basic norm, atau fundamental norm ini merupakan norma yang tertinggi yang berlakunya tidak berdasar atau tidak bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi berlaku secara *presupposed* yaitu ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat.<sup>39</sup> Sementara itu, Hans Nawiasky, salah satu murid Hans Kelsen menjelaskan bahwa tata susunan norma-norma hukum negara dari atas ke bawah adalah sebagai berikut:

1. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*)
2. Aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*)
3. Undang-Undang (Formal) (*Formell Gesetz*)
4. Peraturan pelaksana serta peraturan otonom (*verordnung and*

<sup>37</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, (Harvard University Printing Office Cambridge USA, Massachusetts, 2009), h.124.

<sup>38</sup> Fais Yonasa Bo'a, *Pancasila Dalam Sistem Hukum* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017). Hlm. 132-133.

<sup>39</sup>Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung, Nusamedia dan Nuansa, 2006), h. 57.

*autonome satzung*)

Menurut Nawiasky, isi dari norma fundamental negara ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau UUD dari suatu negara, termasuk norma pengubahnya. Dibawah norma fundamental negara terdapat aturan dasar atau aturan pokok negara. Norma ini biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu UUD atau konstitusi tertulis. Adapun kelompok yang paling bawah adalah peraturan pelaksana yang melaksanakan peraturan di atasnya.<sup>40</sup>

Sementara itu, Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik karena selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya sehingga memunculkan norma hukum berjenjang dan berlapis-lapis. Maria Farida menyatakan bahwa dinamika suatu norma hukum dapat kita bedakan menjadi dua: dinamika norma hukum vertikal dan dinamika norma hukum horizontal. Dinamika norma hukum vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas. Dalam dinamika vertikal, suatu norma hukum itu berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma hukum di atasnya. Norma hukum yang berlaku di atasnya berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma hukum di atasnya lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma hukum yang menjadi dasar semua norma hukum yang ada di bawahnya. Sebaliknya, jika berjenjang dari atas ke bawah, norma dasar menjadi sumber dan dasar bagi norma hukum dibawahnya dan demikian seterusnya sampai ke bawah.

Dalam dinamika norma hukum horizontal, suatu norma hukum bergerak

---

<sup>40</sup>A. Hamid S. Attamimi, Peranan Kepres Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara-Studi Analisis Mengenai Kepres yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita 1-Pelita IV, (Disertasi untuk memperoleh gelar doktor dalam ilmu hukum pada Universitas Indonesia-Jakarta UI, 1990), h.287.

tidak ke atas atau ke bawah, tetapi ke samping. Dinamika norma hukum horizontal ini tidak membentuk suatu norma yang baru, tetapi norma ini bergerak ke samping karenanya adanya suatu analogi, yaitu penarikan suatu norma hukum untuk kejadian-kejadian lainnya yang dianggap serupa.<sup>41</sup> Menurut Bagir Manan, tatanan urutan perundang-undangan harus mengacu pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan ditingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan ditingkat yang lebih tinggi.
3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis, apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundangundangan yang

---

<sup>41</sup>Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung, Nusamedia dan Nuansa, 2006), h.9-10.

lebih umum.

#### 4) Konsep Pemilihan Umum (Pemilu)

##### 1 Pengertian Pemilu

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, dijelaskan bahwa Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil<sup>42</sup> dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.

Pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dimana rakyat dapat memilih pemimpin politik secara langsung. Yang dimaksud dengan pemimpin politik (parlemen) baik ditingkat pusat maupun daerah dan pemimpin lembaga eksekutif atau kepala pemerintahan seperti presiden, gubernur, atau bupati/walikota.<sup>43</sup>

Kedaulatan rakyat bermakna bahwa rakyat memiliki kedaulatan,<sup>44</sup> tanggungjawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilu sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin melalui Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung serta memilih wakilnya yang

<sup>42</sup> Pasal 22 E Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945

<sup>43</sup> Komisi Pemilihan Umum, *Modul I: Pemilu untuk Pemula*, (Jakarta, Komisi Pemilihan Umum, 2010), h. 1.

<sup>44</sup> Pasal I ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD"

akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat UU sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut.<sup>45</sup>

Pemilu juga merupakan bagian penting dari lembaga-lembaga di dalam demokrasi modern. Seperti diketahui bahwa di dalam negara demokrasi harus ada organ yang disebut parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat. Keanggotaan parlemen itu umumnya diisi melalui Pemilu.<sup>46</sup>

Menurut teori demokrasi klasik, Pemilu merupakan suatu transmission of belt, sehingga kekuasaan yang berasal dari rakyat dapat beralih menjadi kekuasaan negara. Yang kemudian menjelma dalam bentuk wewenang-wewenang pemerintah untuk memerintah dan mengatur rakyat. Pemilu dan perwakilan dengan demikian merupakan sarana penghubung antara infra struktur politik dan supra struktur politik yang telah diatur di dalam konstitusi.<sup>47</sup>

Proses pemilihan yang melibatkan rakyat secara langsung dalam memilih wakil-wakil mereka di parlemen dan Presiden serta Wakil Presiden pada tataran eksekutif, yang kemudian nantinya baik anggota legislatif dan eksekutif yang terpilih menjalankan tugas dan kewajibannya untuk mendorong tercapainya cita-cita kemerdekaan yang berlandaskan pada Pancasila dan UUD 1945. Hal ini merupakan semangat dari semboyan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat,

---

<sup>45</sup> Lihat Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, bagian I.

<sup>46</sup> Septi Nurwijayanti, Nanik Prasetyoningsih, *Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta, Lab Hukum Fakultas Hukum UMY, 2006), h. 61.

<sup>47</sup> Septi Nurwijayanti, Nanik Prasetyoningsih, *Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta, Lab Hukum Fakultas Hukum UMY, 2006), h. 62.

yang merupakan pengertian umum dari demokrasi itu sendiri. Dengan demikian, maka kekuasaan baik eksekutif maupun legislatif adalah kekuasaan yang berasal dari rakyat dan dimandatkan kepada mereka yang terpilih, untuk kemudian dengan kekuasaan itu digunakan untuk kepentingan-kepentingan rakyat, serta dipertanggungjawabkan kepada rakyat.

#### 1. Tipe-tipe Sistem Pemilu

Sistem pemilu dibedakan atas dua macam, yaitu: sistem mekanis dan sistem pemilihan organis<sup>48</sup>. Sistem pemilihan mekanis adalah sistem yang memandang rakyat sebagai suatu massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah sebagai pengendali hak pilih aktif dalam masing-masing mengeluarkan satu suara dalam tiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan. Dalam pelaksanaannya, sistem pemilihan mekanis dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu perwakilan distrik dan perwakilan proporsional.<sup>49</sup>

##### a) Sistem Perwakilan Distrik

Sistem distrik biasa disebut juga *single-member constituency* (tetapi ada juga yang memakai istilah *single member district* untuk menyebut sistem ini). Pada intinya, sistem distrik merupakan sistem pemilihan dimana suatu negara dibagi menjadi beberapa daerah pemilihan (distrik) yang jumlahnya sama dengan jumlah wakil rakyat yang akan dipilih dalam sebuah lembaga perwakilan. Dengan demikian, satu distrik akan menghasilkan satu wakil rakyat. Kandidat yang memperoleh suara terbanyak di suatu distrik akan menjadi wakil rakyat terpilih, sedangkan kandidat yang memperoleh suara

---

<sup>48</sup> Yoyoh Rohaniah, Efrizah, *Pengantar Ilmu Politik: Kajian Mendasar Ilmu Politik*, (Intrans Publishing, Malang, 2015), h. 448

<sup>49</sup> Septi Nurwijayanti, Nanik Prasetyoningsih, *Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta, Lab Hukum Fakultas Hukum UMY, 2006), h. 70.

lebih sedikit, suaranya tidak akan diperhitungkan atau dianggap hilang, sekecil apapun selisih perolehan suara yang ada, sehingga dikenal istilah *the winner takes all*.

Kelebihan sistem distrik antara lain:<sup>50</sup>

- 1 Karena kecil atau tidak terlalu besarnya distrik maka biasanya ada hubungan atau kedekatan antara kandidat dengan masyarakat di distrik tersebut. Kandidat mengenal masyarakat serta kepentingan yang mereka butuhkan.
- 2 Sistem ini akan mendorong partai politik untuk melakukan penyeleksian yang lebih ketat dan kompetitif terhadap calon yang akan diajukan untuk menjadi kandidat dalam pemilihan.
- 3 Karena perolehan suara partai-partai kecil tidak diperhitungkan, maka secara tidak langsung akan terjadi penyederhanaan partai politik. Sistem dwi partai akan lebih berkembang dan pemerintahan dapat berjalan dengan lebih stabil.

Kekurangan sistem distrik, antara lain:

- 1 Sistem ini kurang representative karena perolehan suara kandidat yang kalah tidak diperhitungkan sama sekali atau suara tersebut dianggap hilang.
- 2 Partai-partai kecil minoritas/termarginalkan yang memperoleh suara yang lebih sedikit tidak akan terwakili (tidak memiliki wakil) karena suara mereka tidak diperhitungkan. Dalam hal ini, kaum perempuan

---

<sup>50</sup> Komisi Pemilihan Umum, *Modul I: Pemilu untuk Pemula*, (Jakarta, Komisi Pemilihan Umum, 2010), h. 2.

memiliki peluang yang kecil untuk bersaing mengingat terbatasnya kursi yang diperebutkan.<sup>51</sup>

b) Sistem Perwakilan Proporsional

Sistem proporsional lahir untuk menjawab kelemahan dari sistem distrik. Sistem proporsional merupakan sistem pemilihan yang memperhatikan proporsi atau perimbangan antara jumlah penduduk dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan. Dengan sistem ini, maka dalam lembaga perwakilan, daerah yang memiliki penduduk lebih besar akan memperoleh kursi yang lebih banyak di suatu daerah pemilihan, begitupun sebaliknya.

Sistem proporsional juga mengatur tentang proporsi antara jumlah suara yang diperoleh suatu partai politik untuk kemudian dikonversikan menjadi kursi yang diperoleh partai politik tersebut. Karena adanya perimbangan antara jumlah suara dengan kursi, maka di Indonesia dikenal Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). BPP merefleksikan jumlah suara yang menjadi batas diperolehnya kursi di suatu daerah pemilihan. Partai politik dimungkinkan mencalonkan lebih dari satu kandidat karena kursi yang diperebutkan di daerah pemilihan lebih dari satu.

Kelebihan sistem proporsional antara lain:<sup>52</sup>

- 1) Menyelamatkan suara masyarakat pemilih dimana suara kandidat yang lebih kecil dari kandidat yang lain tetap akan

---

<sup>51</sup> Komisi Pemilihan Umum, *Modul I: Pemilu untuk Pemula*, (Jakarta, Komisi Pemilihan Umum, 2010), h. 2.

<sup>52</sup> Komisi Pemilihan Umum, *Modul I: Pemilu untuk Pemula*, (Jakarta, Komisi Pemilihan Umum, 2010), h. 3.

diperhitungkan sehingga sedikit suara yang hilang.

- 2) Memungkinkan partai-partai yang memperoleh suara atau dukungan yang lebih sedikit tetap memiliki wakil di parlemen karena suara mereka tidak otomatis hilang atau tetap diperhitungkan.
- 3) Memungkinkan terpilihnya perempuan karena kursi yang diperebutkan dalam satu daerah pemilihan lebih dari satu.

Kekurangan sistem proporsional antara lain:

- 1) Sistem ini cenderung menyuburkan sistem multipartai yang dapat mempersulit terwujudnya pemerintahan yang stabil.
- 2) Biasanya antara pemilih dengan kandidat tidak ada kedekatan secara emosional. Pemilih tidak atau kurang mengenal kandidat, dan kandidat juga tidak mengenal karakteristik daerah pemilihannya, masyarakat pemilih dan aspirasi serta kepentingan mereka. Kandidat lebih memiliki keterikatan dengan partai politik sebagai saluran yang mengusulkan mereka. Pada akhirnya nanti, kandidat yang terpilih mungkin tidak akan memperjuangkan dengan gigih kepentingan pemilih karena tidak adanya kedekatan emosional tadi.<sup>53</sup>

Sedangkan sistem pemilihan organis adalah sistem yang menempatkan rakyat sebagai sejumlah individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan genealogis (rumah tangga, keluarga),

---

<sup>53</sup> Komisi Pemilihan Umum, *Modul I: Pemilu untuk Pemula*, (Jakarta, Komisi Pemilihan Umum, 2010), h. 3.

fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani, cendekiawan) dan lembaga-lembaga sosial (universitas). Persekutuan hidup inilah yang diutamakan sebagai pengendali hak pilih (hak untuk mengutus wakil-wakil kepada perwakilan masyarakat). Menurut sistem ini, partai-partai tidak perlu dikembangkan karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh tiap-tiap persekutuan hidup dalam lingkungannya sendiri.<sup>54</sup>

## 2. Dasar Hukum Pemilu

Secara yuridis, yang menjadi landasan konstitusional pelaksanaan pemilu di Indonesia saat ini adalah UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. UU ini terdiri atas 573 Pasal, penjelasan dan 4 lampiran. UU ini juga merupakan penyederhanaan dan penggabungan dari tiga buah undang-undang sebelumnya, yakni UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum, dan UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ini, setidaknya memuat lima point utama, yakni:

- a) Sistem Pemilu Terbuka, sistem ini merupakan sistem yang cenderung membebaskan pemilih untuk memilih calon yang diinginkannya, sistem ini banyak diusulkan oleh pengamat pemilu karena dinilai lebih demokratis dan menambah ingkat partisipasi masyarakat karena mereka bisa memilih

---

<sup>54</sup> Septi Nurwijayanti, Nanik Prasetyoningsih, *Politik Ketatanegaraan*, (Yogyakarta, Lab Hukum Fakultas Hukum UMY, 2006), h. 72.

langsung dan bebas wakilnya.

- b) Ambang batas atau *Presidential Threshold*, poin ambang batas pencalonan presiden ini adalah poin yang paling memantik perdebatan, yang akhirnya diputuskan 20-25%, yakni 20% suara kursi di DPR atau 25% suara sah nasional. Namun ada yang berpendapat bahwa Ketentuan ambang batas pencalonan presiden bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945, yang menjamin hak setiap partai politik peserta Pemilu bisa mengajukan pasangan calon Presiden. Secara politik, ketentuan ambang batas pencalonan Presiden juga akan dianggap membatasi kesempatan partai atau warga negara lain maju menjadi pasangan calon Presiden.
- c) *Parliamentary Threshold* atau Ambang batas parlemen yang disahkan ialah 4%, naik 0.5% dari pemilu tahun 2014 yang lalu, sehingga partai yang perolehannya tidak mencapai 4% pada pemilihan legislatif tidak akan lolos sebagai anggota DPR RI, DPR Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. Poin ini telah disepakati oleh semua fraksi di parlemen, berbeda dengan *Presidential Threshold* yang dianggap sudah tidak relevan karena pemilu 2019 dilaksanakan serentak.
- d) Metode Konversi Suara, dalam perubahan suara menjadi kursi, metode *Sainte Lague* modifikasi membagi jumlah suara tiap partai di suatu dapil dengan empat angka konstanta sesuai rumus. Konstanta awalnya dimulai dengan angka satu kemudian dilanjutkan dengan bilangan ganjil selanjutnya, setelah itu hasilnya diperingkatkan sesuai dengan jumlah kursi dalam suatu dapil. Metode ini baru diterapkan di Indonesia, dimana sebelumnya Indonesia menggunakan metode bilangan pembagi pemilihan

(BPP). Metode *Sainte Lague* dinilai lebih adil, karena partai yang memiliki perolehan suara besar akan memiliki jatah kursi yang besar pula.

- e) Alokasi kursi per dapil, poin alokasi kursi per dapil diputuskan 3-10, artinya jumlah minimum kursi dalam sebuah dapil adalah tiga kursi, sedangkan sepuluh adalah angka maksimumnya. Poin ini memiliki kesamaan dengan poin terdahulu.

Adapun secara umum urutan perundang-undangan yang berlaku secara hierarki yang mengatur tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden adalah: i) UUD NRI 1945. ii) UU Pilpres dan undang-undang lainnya yang terkait Pemilu. iii) Peraturan Pemerintah Pengganti UU Pemilu. iv) Putusan Mahkamah Konstitusi. v) Peraturan Pelaksanaan Pemilu.

Kerangka hukum yang mendasari pelaksanaan Pemilu 2019 bukan hanya UU No. 7 Tahun 2017, tetapi juga beberapa undang-undang lain, yang pada prinsipnya menjadi prasyarat bagi terselenggaranya Pemilu sesuai dengan asas LUBERJURDIL. Diantara undang-undang lain tersebut adalah undang-undang Partai Politik, undang-undang lembaga negara yang pejabatnya dipilih melalui Pemilu, undang-undang lembaga negara yang ikut terlibat dalam menentukan hasil Pemilu dan UU pemerintahan daerah khusus yang mengatur secara khusus pemilihan kepala daerahnya, serta Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) yang terkait dengan UU Pemilu dan berpengaruh langsung terhadap penyelenggaraan Pemilu.

- 5) Ketentuan Ambang Batas (*Presidential Threshold*) pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia
  - 1. Pengertian Ambang Batas (*Threshold*)

*Threshold* adalah bahasa Inggris, yang diartikan ke dalam bahasa Indonesia dapat berarti ambang batas. Sedangkan di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ambang batas diartikan sebagai; “tingkatan batas yang masih dapat diterima atau ditoleransi”.<sup>55</sup> *Threshold* atau ambang batas ini diadopsi dalam sistem pemilu, sebagai formulasi perhitungan suara dan kursi pada sistem perwakilan proporsional.

*Threshold* awalnya dipergunakan dalam hal melihat tingkat kompetisi partai untuk menduduki kursi di daerah pemilihan dalam sistem Pemilu proporsional. Konsep ini mengaitkan besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) dan formula perolehan kursi partai dengan metode kuota. Hubungan matematika berlaku dalam konsep ini, semakin besar besaran daerah pemilihan, maka semakin kecil persentase perolehan suara untuk mendapatkan kursi, sebaliknya semakin kecil besaran daerah pemilihan, maka semakin besar persentase perolehan suara untuk mendapatkan kursi.<sup>56</sup>

*Threshold* bisa dipahami juga sebagai sistem perwakilan proporsional, angka dan proporsi minimum, dari jumlah pemilih untuk menjadi perwakilan/utusan di parlemen. Istilah *Threshold* juga diistilahkan dengan *minimum barrier* (batas minimum). Istilah ini sering digunakan untuk mengatur ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) dan ambang batas presiden untuk bisa ikut Pemilu (*Presidential Threshold*).<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Badan Pusat Pengembangan dan pembinaan Bahasa (n. d). Penyaluran. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) *online*. Diakses 19 September 2022, melalui <https://kbbi.we.id/rata>

<sup>56</sup> Agus Adhari, *Eksistensi Presidential Threshold Pada Pemilihan Umum Serentak 2019*, (Jurnal Hukum), h. 3.

<sup>57</sup> Matthew Justin Streb, 2013, *Law and Election Politics: The Rules of the Game*, New York, Routledge, dalam Muhammad Siddiq Armia dkk, “Penghapusan Presidential Threshold

Ambang batas pemilihan umum (*Electoral Threshold*) umumnya dibagi ke dalam dua klasifikasi, yaitu ambang batas efektif (*Effective Theshold*) dan ambang batas formal (*Formal Threshold*). Andrew Reynolds menjelaskan bahwa ambang batas efektif merupakan pengaturan yang lahir dari perhitungan matematis di dalam sistem Pemilihan Umum (*mathematical by product of features of electoral systems*). Ambang batas efektif diterjemahkan pula sebagai ambang batas terselubung (*Hidden Threshold*) atau ambang batas alami (*Natural Threshold*) dikarenakan Undang-Undang tidak mencantumkan secara tegas persentase suara minimal yang harus dipenuhi. Ambang batas efektif menempatkan besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) sebagai aspek matematis yang penting dalam penentuan perolehan kursi.

Sebenarnya Threshold secara matematika selalu ada, sehingga rumus Threshold itu disebut Threshold tersembunyi atau ambang batas efektif. Para ahli memberikan rumusan terkait ambang batas efektif ini, yakni seperti: ambang batas adalah  $100\%$  dibagi besaran daerah pemilihan ditambah satu ( $\text{Threshold} = 100\% : \text{besaran daerah pemilihan} + 1$ ), contoh, besaran daerah pemilihan adalah 19 kursi, maka ambang batasnya adalah 5 persen. Inilah yang disebut sebagai threshold.

Bedanya dengan ambang batas formal, ambang batas efektif memang tidak dituliskan dalam aturan hukum tentang persentasenya secara tegas, namun hanya bersifat alamiah atau muncul secara alamiah. Sementara ambang batas formal, besaran persentasenya dicantumkan dengan jelas dan tegas di dalam aturan hukumnya. Ambang batas tersebut dipaksakan untuk dilaksanakan dalam pemilu

berdasarkan aturan Perundang-Undangan yang berlaku, sehingga partai yang tidak mendapatkan suara mencapai ambang batas, tidak berhak mendapatkan kursi atau tidak berhak diikutkan dalam penghitungan kursi. Dalam sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pemilu 2019), berarti partai politik atau koalisi partai politik yang tidak mencapai ambang batas, tidak berhak mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Perkembangan pemilihan umum dalam konsep demokrasi Indonesia, membawa Threshold pada setiap sistem bentuk pemilihan umum, mulai dari Electoral Threshold sebagai syarat partai politik dapat ikut serta dalam Pemilu, *Parliamentary Threshold* sebagai bentuk ambang batas partai untuk dapat menduduki kursi parlemen pusat, hingga Presidential Threshold sebagai ambang batas suara partai untuk mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum.

## 2. Dasar Hukum Ambang Batas dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia

Dalam Pemilu di Indonesia, kata *Threshold* dijumpai dalam tiga kasus pengaturan sistem Pemilu. Ambang batas (*Threshold*) yang pertama kali diterapkan di Indonesia adalah saat menjelang Pemilu 2004, yakni *Electoral Threshold* yang ditetapkan pada tahun 1999. Ambang batas ini dimaknai sebagai syarat perolehan suara maupun kursi bagi partai untuk bisa ikut kembali di Pemilu mendatang. Hal ini tertuang dalam UU Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum. Pasal 39 UU No. 3 Tahun 1999 menyatakan : “Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki sebanyak 2% (dua per seratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per

seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah propinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum". Ketentuan ini dicantumkan kembali pada Pasal 143 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2003. Inilah yang disebut *Electoral Threshold*, yaitu batas minimal perolehan kursi partai agar dapat mengikuti Pemilu berikutnya.

Dalam Pasal 5 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden disebutkan bahwa: "Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari 13 jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR". Dengan demikian, Pasal 5 UU Nomor 23 Tahun 2003 ini mengatur tentang pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diajukan oleh partai atau gabungan partai yang memiliki sedikitnya 15 persen kursi DPR atau 20 persen suara Pemilu DPR. Ketentuan ini dinaikkan menjadi 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara Pemilu DPR oleh Pasal 9 UU Nomor 42 Tahun 2008 yang mengatakan: "Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden." Aturan tentang Pemilu ini kemudian diatur kembali dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Inilah yang disebut *Presidential Threshold*, yaitu batas minimal perolehan kursi atau suara partai atau koalisi partai agar bisa mengajukan

pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Penyeleksian partai politik peserta pemilu yang dilakukan oleh KPU sebagai bentuk penyederhanaan sistem kepartaian.<sup>58</sup>

Pasal 202 ayat (1) UU Nomor 10 Tahun 2008 menyatakan bahwa partai politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara minimal 2,5 persen suara dari jumlah suara sah secara nasional dan hanya diterapkan dalam penentuan perolehan kursi DPR dan tidak berlaku untuk DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota nasional. Saat Pemilihan Umum 2014, dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, ambang batas parlemen yang awalnya 2,5 persen ditetapkan menjadi sebesar 3,5 persen dan berlaku nasional untuk semua anggota DPR dan DPRD. Namun, UU tersebut digugat oleh 14 partai politik ke Mahkamah Konstitusi (MK). Pada akhirnya MK menetapkan ambang batas 3,5% tersebut hanya berlaku untuk DPR dan ditiadakan untuk DPRD. Inilah yang dimaksud *Parliamentary Threshold*, yakni ambang batas perolehan suara minimal partai politik dalam Pemilihan Umum untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat.

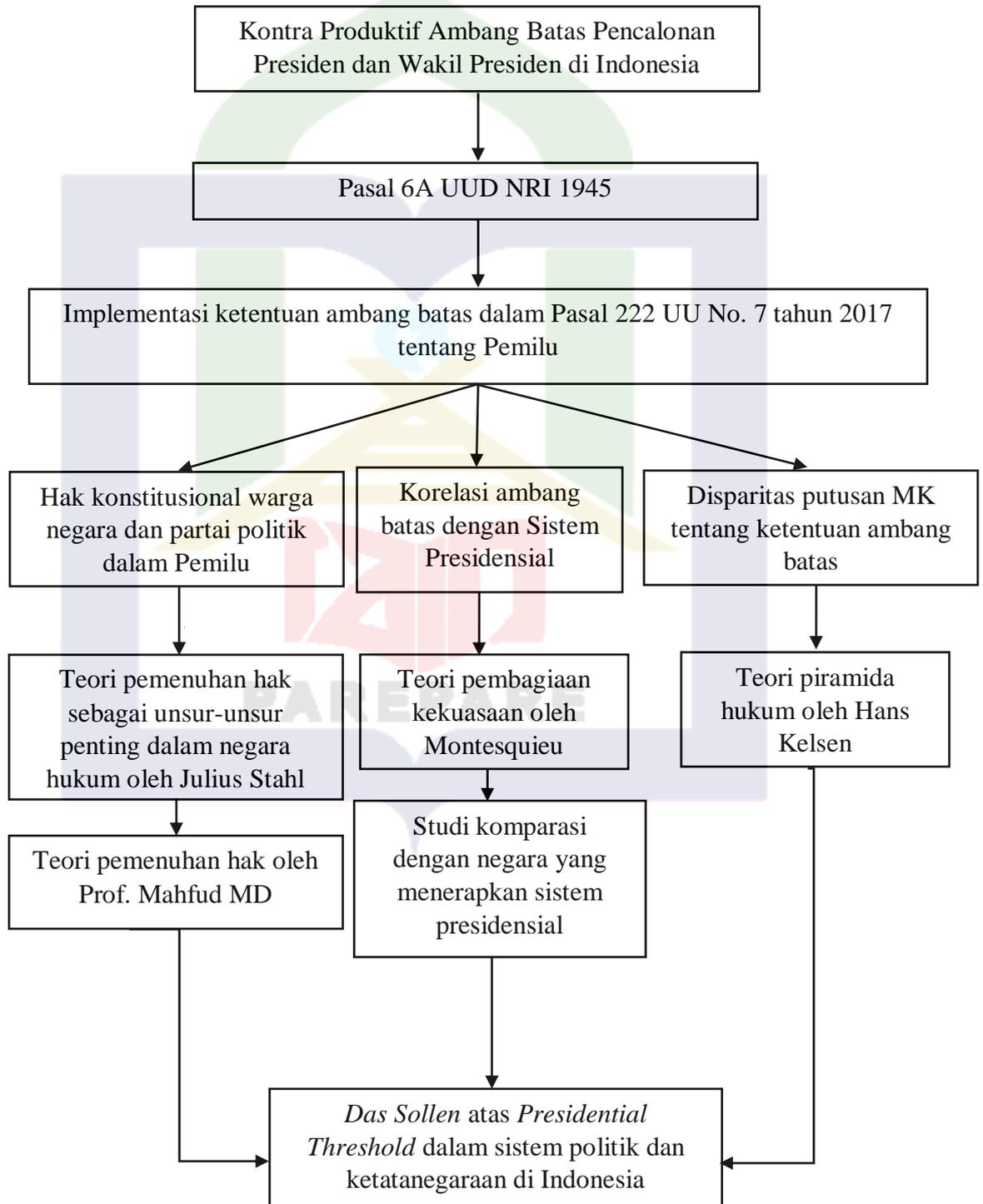
*Threshold* pertama kali diformalkan (ditegaskan persentasenya) dalam aturan yang berlaku adalah pada tahun 1999, yang kemudian menjadi salah satu dasar hukum pelaksanaan Pemilu tahun 2004. Dengan penjelasan di atas, dapat dipahami bahwa *Threshold* (ambang batas) antara *Electoral*, *Parliamentary* dan *Presidential* memiliki pengertian yang berbeda-beda. *Electoral* dan *presidential* adalah syarat bagi partai peserta Pemilu untuk dapat mengikuti Pemilu, sedangkan

---

<sup>58</sup> Sodikin, Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensiil, (Jurnal Rechtsvinding, Vol. 3 No. 1, April 2014), h. 21.

*Parliamentary* adalah syarat untuk mendapatkan kursi di parlemen.

## H. Bagan Kerangka Pikir



## I. Metode Penelitian

Metode penelitian dilakukan dalam usaha atau langkah-langkah yang ditempuh untuk memperoleh data yang akurat secara ilmiah dan sistematis serta dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya. Peter Marzuki merumuskan penelitian hukum sebagai suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>59</sup> Penelitian hukum pada dasarnya adalah langkah atau upaya yang digunakan dalam menjawab suatu pertanyaan atau persoalan hukum yang dilakukan dengan cara ilmiah.

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian antara lain sebagai berikut:

### 1) Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Rony Hanitijo Soemitro membedakan penelitian hukum berdasarkan sumber datanya dimana penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal yaitu penelitian hukum yang menggunakan sumber data sekunder.<sup>60</sup> Jenis penelitian hukum normatif juga termasuk dalam penelitian kepustakaan (*Library Research*).

Penelitian hukum normatif yang juga disebut penelitian hukum yang

---

<sup>59</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Cet.II: Jakarta: Kencana,2008), h.29.

<sup>60</sup>Soejono, Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum* (Cet.II: Jakarta:Rineka Cipta, 2003), h. 56.

doktrinal biasanya hanya menggunakan sumber-sumber sekunder saja yaitu peraturan-peraturan perundangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori hukum, dan akademisi.<sup>61</sup>

## 2) Metode Pendekatan Penelitian

Dalam memecahkan suatu fenomena dari peristiwa hukum memerlukan pendekatan-pendekatan tertentu sebagai dasar pijakan untuk menyusun argumen yang tepat. Adapun cara pendekatan (*approach*) yang digunakan dalam suatu penelitian hukum normatif adalah dengan memanfaatkan hasil-hasil temuan ilmu hukum empiris dalam artian hukum yang dianut oleh masyarakat ataupun ilmu-ilmu lain untuk kepentingan analisis tanpa mengubah karakter ilmu hukum sebagai ilmu hukum normatif.

Disamping bisa memanfaatkan hasil penelitian hukum empiris, adapun beberapa pendekatan yang dilakukan dalam jenis penelitian hukum normatif adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan kasus, (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>62</sup>

Adapun dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan hukum tata negara, karena perspektif yang digunakan penulis dalam mengkaji isu dalam peristiwa hukum yang dikaji menggunakan perspektif hukum tata negara dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

---

<sup>61</sup> Soejono, Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum* (Cet.II:Jakarta:RinekaCipta,2003),h. 57.

<sup>62</sup> Peter Mahmud Marzuki,*Penelitian Hukum* (Cet.II: Jakarta:Kencana,2008),h.39.

### 3) Sumber Data Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber data sekunder (*secondary data*) karena jenis penelitian yang digunakan penulis adalah penelitian hukum normatif yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier.

#### 1. Bahan Hukum Primer

Dalam penelitian ini penulis menggunakan bahan hukum primer antara lain; UUD NRI 1945, UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu, UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.

#### 2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang mempunyai kaitan dan erat hubungannya dengan bahan hukum primer. Dalam penelitian ini penulis menggunakan bahan hukum sekunder seperti hasil karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian, buku-buku teks yang ditulis oleh pakar hukum, jurnal ilmiah, artikel, internet, dan sumber lainnya yang memiliki korelasi dengan isi hukum yang diteliti dalam penulisan ini.

### 4) Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data pada umumnya dikenal tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, wawancara atau interview. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang analisis datanya menggunakan pendekatan kualitatif. Data-data dalam penelitian tersebut tidak

berupa angka angka tapi kata kata verbal.<sup>63</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka teknik pengumpulan data yang digunakan sebagai sumber dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan yakni pengumpulan bahan hukum dari jalan membaca dan memahami peraturan perundang-undangan yang terkait, jurnal dan hasil penelitian lainnya, buku-buku hukum, artikel dan dari literatur-literatur lain yang erat kaitannya dengan permasalahan yang dikaji berdasarkan hukum sekunder. Dari bahan hukum tersebut kemudian dianalisis dan dirumuskan sebagai bahan hukum penunjang di dalam penelitian ini.

#### 5) Teknik Analisis Bahan Hukum

Data yang terkumpul diolah dengan menggunakan metode kualitatif, lalu menganalisis dengan menggunakan analisis kritis. Analisis kritis diterapkan dengan cara mencoba memahami kenyataan, kejadian, situasi, benda, orang, dan pernyataan yang ada dibalik makna yang jelas atau makna langsung. Selanjutnya pengkajian terhadap data primer dan sekunder dengan mendeskripsikan gagasan-gagasan, lalu memberi penafsiran untuk mendapatkan informasi yang komprehensif tentang masalah yang dibahas.

Oleh karena penelitian ini bersifat penelitian kualitatif, teknik analisis dapat dilakukan dengan teknik analisis isi yakni teknik yang digunakan untuk menganalisis dan memahami teks yang menguraikan secara objektif dan sistematis.

---

<sup>63</sup> Suketi and Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, Praktik)* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018). Hlm. 139.

## BAB II

### HAK KONSTITUSIONAL WARGA NEGARA DAN PARTAI POLITIK DALAM PEMILU

#### A. Hak Konstitusional Warga Negara dalam Pemilu

Pada dasarnya hak konstitusional warga negara apabila dikaitkan dengan pemilu berfokus pada konsepsi hak politik yang diberikan kepada setiap warga negara oleh negara yang mencakup hak dipilih dan/atau hak memilih. Lebih luas hak politik merupakan bagian yang terintegrasi pada setiap hak yang dimiliki oleh warga negara untuk memiliki kesempatan ikut serta dalam pemerintahan. Bukan tanpa sebab, hak politik merupakan pengejawantahan sekaligus bagian terpenting dari konsep kedaulatan negara dan kualitas demokrasi. Dengan kata lain, apabila kualitas pemenuhan dan perlindungan hak politik warga negara tinggi, maka secara tidak langsung kualitas demokrasi juga ikut tinggi, begitupun sebaliknya.

Prinsip demokrasi pun pada dasarnya adalah terjaminnya peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan-perundang undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.<sup>64</sup> Oleh karena itu, negara-negara yang berpegang teguh pada prinsip-prinsip demokrasi sangat menjunjung tinggi terkait pemenuhan hak politik warga negaranya terkhusus pada pelaksanaan pemilihan umum.

Secara konseptual, merujuk pada Konvenan Internasional Sipil dan Politik atau *International Convenan on Civil and Political Rights* (ICCPR) hak-hak dan kebebasan fundamental yang dimiliki manusia dikualifikasikan menjadi dua jenis, yaitu *derogable rights* dan *non derogable rights*. Pertama, *non derogable rights*

---

<sup>64</sup> Alwi Wahyudi, *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013). Hlm. 215.

merupakan hak-hak yang bersifat absolut dan tidak boleh dikurangi dalam keadaan apapun bahkan oleh siapapun. Hak yang dikategorikan *non derogable rights* pada hakikatnya merupakan bagian dari *stats fundamental rights* atau bersifat *human rights* yang meliputi hak atas hidup, hak bebas dari penyiksaan, hak atas kebebasan berserikat, hak bebas dari tersingkir karena gagal dalam kesepakatan (utang), hak bebas dari pemidanaan yang bersifat gelombang, hak sebagai subjek hukum dan hak atas kebebasan berpikir, beragama dan berkeyakinan. Sedangkan, *derogable rights* merupakan hak-hak yang diberikan oleh negara yang bersifat *citizen rights* dan dapat dikurangi atau dibatasi pemenuhannya. Hak-hak yang dikategorikan sebagai *derogable rights* diantaranya ialah hak atas kebebasan berserikat dan berkumpul secara damai, hak kebebasan berpendapat atau berekspresi, hingga hak politik yakni hak dipilih dan hak memilih. Landasan hukum internasional pada dasarnya juga menjadi salah satu acuan yang digunakan dalam konstitusi Indonesia terkhusus ketika menyangkut terkait dengan hak asasi manusia. Oleh karena itu, untuk menakar hak-hak politik warga negara maka dapat dilihat melalui 2 perspektif *legal frameworks* yaitu melalui hukum Internasional yang dimuat dalam *International Convenan on Civil and Political Rights (ICCPR)* hingga *Universal Declaration of Human Rights (DUHAM)* dan melalui konstitusi Indonesia yaitu Peraturan perundang-undangan.

Dari perspektif hukum internasional, eksistensi hak politik telah memiliki legitimasi kuat dari materi muatan dalam ICCPR, seperti dalam pasal 1 ayat (1), pasal 2 ayat (1), pasal 3 dan pasal 26. Bahkan, ketentuan hak politik yang berorientasi pada “ikut serta dalam pemerintahan” telah dipertegas secara *expressive verbis* melalui pasal 25 ICCPR yang menyatakan bahwa:

*“Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan, tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk: (a) Ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; (b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih; dan (c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum.”*

Jika menggunakan penafsiran gramatikal, frasa “mempunyai hak dan kesempatan...” dan dikaitkan dengan “Ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas” serta frasa “Memilih dan dipilih pada pemilihan umum...” pada hakikatnya mempertegas bahwa setiap warga negara memiliki kesempatan tanpa perbedaan apapun untuk ikut serta dalam pemerintahan melalui hak politik yang dimiliki oleh setiap warga negara.

Disisilain, eksistensi hak politik juga tidak kalah eksisnya dari ICCPR sebagaimana termuat dalam materi muatan DUHAM atau Deklarasi yang menyerukan kepada seluruh bangsa dunia untuk memberikan penjaminan terhadap hak asasi manusia melalui konstitusi negara masing-masing. Hal ini dapat dilihat melalui pasal 21 DUHAM yang menyatakan bahwa:

*“(1) Setiap orang berhak turut serta dalam pemerintahan negerinya sendiri, baik dengan langsung maupun dengan perantaraan wakil-wakil yang dipilih dengan bebas;(2) Setiap orang berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negerinya;(3) Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah; kemauan ini harus dinyatakan dalam pemilihan-pemilihan berkala yang jujur dan yang dilakukan menurut hak pilih yang bersifat umum dan berkesamaan, serta dengan pemungutan suara yang rahasia ataupun menurut cara-cara lain yang juga menjamin kebebasan mengeluarkan suara.”*

Materi muatan yang terdapat dalam pasal tersebut berorientasi pada pengakuan adanya hak politik yang dimiliki oleh warga negara dengan memberikan kesempatan yang sama dalam pemerintahan yang kemudian dimuat dalam konstitusi negara. Berdasarkan hal tersebut, secara hukum internasional hak politik atau hak pilih secara universal (*universal suffrage*) merupakan hal yang konstitusional yang eksistensinya telah dijamin melalui ICCPR dan DUHAM sebagai pedoman dasar dalam penetapan aturan yang berkaitan dengan hak asasi manusia.

Pada hakikatnya hak politik yang dimiliki oleh warga negara dalam kacamata konstitusi Indonesia bukan hanya menjadi aturan normatif yang bersifat kaku, akan tetapi juga merupakan penafsiran normatif konstitusi yang bertujuan terwujudnya masyarakat demokratis. Dengan kata lain, optimalisasi kedaulatan rakyat hanya akan dapat terjadi apabila budaya politik masyarakat cenderung mengarah ke budaya politik partisipatif. Menilik menggunakan penafsiran normatif, ketentuan yang mengatur mengenai hak politik warga negara telah dimuat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, terutama pada UUD NRI 1945 sebagai hukum dasar atau hukum tertinggi dalam peraturan perundang-undangan. Hans Nawiasky yang merupakan murid dari Hans Kelsen dalam bukunya yang berjudul *Algemeine Rechtslehre* menyatakan bahwa dalam sebuah norma hukum negara memiliki sifat berjenjang atau hierarkis mulai dari tingkatan yang paling bawah hingga tingkatan yang paling atas. Dalam teorinya, Nawiasky memberikan penambahan dari teori dari Gurunya bahwa norma hukum tidak hanya bersifat hierarkis atau berjenjang akan tetapi juga berkelompok.

Secara teoritis, merujuk pada teori Hans Nawiasky bahwa norma hukum

sejatinya dikualifikasikan dalam 4 (empat) kelompok besar yaitu *pertama* norma fundamental negara (*stattsfundamentalnorm*). *Kedua*, aturan dasar negara (*staatsgrundgezets*). *Ketiga*, undang-undang formal (*formell gesetz*). Dan *keempat*, aturan pelaksana aturan otonom (*verordnung dan autonome satzung*)<sup>65</sup>. Hierarki atau tingkatan peraturan perundang-undangan menjadi penentu dari kekuatan hukum keberlakuan sebuah peraturan perundang-undangan. Sehingga kedudukan UUD NRI 1945 memiliki kekuatan hukum tertinggi dalam peraturan perundang-undangan dan dijadikan sebagai rujukan bagi peraturan perundang-undangan dibawahnya.

Perundang-undangan dalam teorinya terdiri dari norma hukum yang memiliki sifat mengikat secara umum (*regeling*) yang dibentuk oleh Lembaga yang diberikan wewenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Hal yang harus dipahami bahwa peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang hierarki atau tingkatannya lebih tinggi. Kemudian, peraturan perundang-undangan juga harus menjadi manifestasi kebutuhan dan harapan masyarakat. Hal tersebut penting karena salah satu asas hukum yaitu *ubi societas ibi ius* yang berarti dimana ada masyarakat disitu ada hukum. Makna dari asas hukum ini bahwasanya hukum senantiasa mengikuti perkembangan kebutuhan masyarakat.

Untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka diperlukan pembuatan peraturan perundang-undangan yang mengikuti prosedur, metode, materi muatan, yang mengikuti

---

<sup>65</sup> Raiz Rozali, "Asas-Asas dan Teori Pembentukan Perundang-Undangan", <https://zalirais.wordpress.com/2013/09/12/asas-asas-dan-teori-pembentukan-perundang-undangan/>, diakses pada tanggal 14 Februari 2023 Pukul 22.00 Wita.

standar pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun Lembaga yang memiliki kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan perencanaan pembangunan hukum nasional, mengingat Indonesia adalah negara hukum sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI tahun 1945. Pembangunan hukum yang dimaksud adalah pembangunan hukum yang terencana, sistematis, dan berkelanjutan, serta memberikan jaminan perlindungan hak asasi manusia bagi segenap rakyat Indonesia sesuai dengan UUD NRI 1945.

Dalam pasal UUD NRI 1945 eksistensi hak konstitusional warga negara dalam pemilu dapat kita lihat melalui pasal 1 ayat (2), pasal 6A ayat (1), pasal 22E ayat (1), pasal 27 ayat (1), pasal 28 dan pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945. Berbagai pasal tersebut sejatinya merupakan pagar konstitusionalitas kepada warga negara bahwa mereka memiliki hak untuk terlibat dalam aktifitas politik termasuk hak untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi politik atau organisasi lainnya; hal untuk berkumpul, berserikat, menyampaikan pendapat; dan hak yang sama untuk menduduki jabatan politik dalam pemerintahan; serta, hak untuk memilih dalam pemilihan umum sebagai realisasi pemenuhan hak politik warga negara.

Pada pasal 6A ayat (1) menyatakan bahwa "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*". Jika menggunakan penafsiran gramatikal frasa "*...dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*" sejatinya merupakan penegasan atas konsep kedaulatan negara yang dipegang oleh rakyat sebagaimana yang diatur dalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 dan manifestasi prinsip-prinsip pemilu sebagaimana yang diatur dalam Bab

VIIB pasal 22E ayat (1) yang menyatakan bahwa “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali*”. Lebih lanjut, dalam pasal 28D ayat (3) yang termuat dalam Bab XA yang khusus membahas mengenai hak asasi manusia menyatakan bahwa “*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*”. Sehingga, jika menggunakan penafsiran sistematis pasal setidaknya terdapat 2 pasal yang berperan sebagai *lex specialis* yang memuat ketentuan yang berkaitan dengan hak konstitusional warga negara dalam pemilu yaitu, yaitu Bab VIIB pasal 22E ayat (1) yang khusus membahas pemilu dan Bab XA pasal 28D ayat (3) yang khusus membahas mengenai hak asasi manusia. Berbagai ketentuan dalam UUD NRI 1945 pada hakikatnya merupakan bagian dari pengakuan atas eksistensi hak konstitusional warga negara dalam pemilu.

Ketentuan-ketentuan yang memuat mengenai hak konstitusional warga negara dalam pemilu pada UUD NRI 1945 menjadi pedoman dalam penentuan materi muatan peraturan perundang-undangan di bawahnya, terkhusus pada tingkatan undang-undang. Oleh karena itu, eksistensi hak konstitusional warga negara dalam pemilu juga telah diatur dan dipertegas dalam undang-undang, seperti UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu. Hal ini dapat kita lihat dalam pasal 43 ayat (1), (2) dan (3) UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa: “1) *Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; 2) Setiap warga negara berhak turut serta dalam pemerintahan*

*dengan langsung atau dengan perantaraan wakil yang dipilihnya dengan bebas, menurut cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan; dan 3) Setiap warga negara dapat diangkat dalam setiap jabatan pemerintahan.”*

Sementara pada UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu, ketentuan hak konstitusional warga negara dalam pemilu diatur dalam pasal 1 ayat (7) yang pada intinya menyatakan bahwa rakyat memiliki hak untuk memilih wakil-wakil rakyatnya dalam pemerintahan melalui kontestasi politik yang diselenggarakan melalui pemilihan umum berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil serta secara periodik 5 tahun sekali. Oleh karena itu, jika ditarik benang merah mengenai ketentuan hak konstitusional warga negara dalam pemilu yang dimuat berbagai peraturan perundang-undangan, maka hak konstitusional warga negara dalam pemilu meliputi hak berpartisipasi dalam pemilu, hak membentuk atau bergabung dengan partai politik, serta hak dalam memiliki kesempatan yang sama dalam Pemerintahan. Ketentuan-ketentuan tersebut pun pada akhirnya tidak berhenti pada tingkatan undang-undang, namun juga diperkuat melalui peraturan perundang-undangan di bawahnya, terkhusus dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU).

### **B. Hak Konstitusional Partai Politik dalam Pemilu**

Dalam suatu negara demokrasi partai politik merupakan kelengkapan sistem demokrasi yang berperan penting dalam sistem perpolitikan nasional. Partai politik merupakan pengejawantahan dari kedaulatan dalam politik formal yang didesain oleh kelompok masyarakat dalam suatu negara untuk mencapai tujuan politiknya dan sebagai senjata yang paling ampuh dalam menekan kesewenangan pihak penyelenggaraan negara. Sedemikian pentingnya keberadaan

partai politik dalam sebuah negara, sampai pada munculnya pemero dalam masyarakat “*negara modern tanpa partai politik, sama saja dengan kolam yang tidak ada ikannya*”.<sup>66</sup>

Secara historis, kelahiran partai politik di Indonesia dimulai sejak masa penjajahan Belanda. Ketika itu seluruh organisasi baik yang berorientasi pada aktifitas sosial seperti Budi Utomo dan Muhammadiyah, ataupun yang memiliki asas politik agama dan sekuler seperti Serikat Islam, PNI dan Partai Katolik memainkan peranan dalam pergerakan nasional untuk Indonesia merdeka. Eksistensi partai politik pun pada dasarnya bersumber pada kesadaran nasional dalam mencapai kemerdekaan Bangsa Indonesia. Hingga saat ini perkembangan partai politik dalam negara demokrasi modern menjadi suatu unsur penting yang telah diakui berdasarkan demokrasi konstitusional.

Menilik secara historis pelaksanaan pemilu telah berlangsung sebanyak 12 kali, yaitu pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014 dan 2019. Kendatipun, dalam konteks pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pertama kali dilaksanakan pada tahun 2004, akan tetapi hal yang perlu diperhatikan adalah bahwa eksistensi atau keterlibatan partai politik telah ada sejak pemilu pertama kali dilaksanakan, yaitu pada tahun 1955 yang bertujuan memilih anggota DPR dan anggota konstituante. Bahkan, pelaksanaan pemilu pada periode ini berjalan secara lancar, aman, jujur dan adil hingga mendapat pujian dari negara-negara asing bahkan dinilai sebagai pemilu yang paling demokratis. Ketika itu, pelaksanaan pemilu tersebut diikuti oleh 172 kontestan partai politik. Jamaknya partai politik pada saat itu didasarkan pada antusias

---

<sup>66</sup> Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2013).

berbagai pihak dalam menyambut pesta demokrasi pertama kalinya. Hingga pada akhirnya 4 partai politik terbesar yang memperoleh suara terbanyak adalah PNI (22,3%), Masyumi (20,9%), Nahdlatul Ulama (18,4%) dan PKI (15,4%).

Seiring berjalannya waktu eksistensi partai politik terus berkembang, tidak hanya sebagai peserta pemilu akan tetapi partai politik juga dituntut untuk menjadi penentu baik buruknya aktifitas politik di Indonesia. Seiring dengan perkembangan dalam dunia perpolitikan di era modern saat ini, setidaknya terdapat 10 fungsi partai politik diantaranya ialah:

1. Sebagai wahana representasi politik;
2. Sebagai sarana komunikasi politik;
3. Sebagai sarana sosialisasi politik;
4. Sebagai sarana partisipasi politik;
5. Sebagai sarana perekrutan politik;
6. Sebagai sarana perseuasi dan represi politik;
7. Sebagai sarana mobilisasi politik;
8. Sebagai sarana mobilitas sosial;
9. Sebagai kendaraan politik; dan
10. Sebagai bunker politik<sup>67</sup>

. Peran partai politik tersebut diharapkan mampu melahirkan suasana politik yang sehat baik secara internal maupun eksternal. Berdasarkan status *quo*, saat ini konstitusi telah menjadikan syarat peserta pemilu harus berasal dari partai politik. Ketentuan tersebut sejatinya menjadi penegas dan penguat eksistensi partai politik di Indonesia. Oleh karena itu, jika ditelaah secara komprehensif melalui perspektif yuridis formal terdapat hak-hak konstitusional partai politik

---

<sup>67</sup> Damsar, *Pengantar Sosiologi Politik* (Jakarta: Prenada Media Group, 2019). Hlm. 246-256

dalam pemilu.

Merujuk pada Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa *“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”*. Setidaknya terdapat 2 frasa yang harus kita garis bawahi, yaitu frasa *“diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum”* yang berarti bahwa partai politik berhak mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden, serta frasa *“sebelum pelaksanaan pemilihan umum”* yang berarti bahwa partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden yakni partai politik yang ditentukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang telah melewati verifikasi. Sehingga secara penafsiran gramatikal, Pasal 6A ayat (2) telah jelas menegaskan bahwa ketika partai politik telah ditetapkan oleh peserta pemilihan umum oleh KPU setelah melewati verifikasi, maka partai politik tersebut berhak mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan ini memberikan pesan bahwa partai politik memiliki hak konstitusional untuk menjadi peserta pemilu dengan mencalonkan kader-kader pilihannya, baik kader dari internal partai politik itu sendiri atau merupakan kader hasil dari gabungan partai politik yang lainnya.

Selain itu, dalam Bab VIIB tentang Pemilihan Umum pada pasal 22E ayat (3) menyatakan bahwa *“Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik”*. Ketentuan ini memberikan legitimasi kepada partai politik untuk tidak hanya dapat mencalonkan kadernya sebagai calon Presiden dan/atau Wakil Presiden akan tetapi juga dapat mencalonkan kadernya dalam menduduki kursi

anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Besarnya tanggung jawab yang dimiliki oleh partai politik, maka seyogyanya juga harus diimbangi dengan aturan hukum yang tepat dan efektif. Oleh karena itu, dalam rangka penguatan pelaksanaan demokrasi dan sistem kepartaian yang efektif sesuai dengan amanat UUD NRI 1945 maka lahirlah UU No. 2 tahun 2011 atas perubahan UU No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik. Merujuk pada konsideran menimbang huruf (a) UU Partai Politik tersebut, lahirnya UU ini bertujuan sebagai penguatan kelembagaan serta peningkatan peran dan fungsi partai politik.

Pada dasarnya karakteristik dari peraturan perundang-undangan adalah materi muatannya semakin mengerucut dan rinci ketika dibahas dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya. Karakteristik tersebut merupakan konsekuensi logis sebab peraturan perundang-undangan di bawah merupakan representasi atau aturan turunan dari aturan di atasnya. Hal ini pun tercermin pada materi muatan yang terkandung dalam UU Partai Politik yang berpedoman pada UUD NRI 1945 dan Pancasila. Dalam UU Partai Politik sejatinya telah membahas secara komprehensif mengenai hak-hak partai politik kelembagaan, peran dan fungsi partai politik, seperti hak mendapatkan bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana yang dimuat dalam pasal 34 ayat (1) UU Partai Politik. Namun, apabila dikaitkan dengan pemilihan umum, hak konstitusional partai politik berorientasi pada hak dalam mencalonkan kader-kader partai politik dalam pemilihan umum, baik sebagai bakal calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, bakal calon kepala daerah dan wakil kepala

daerah, hingga bakal calon Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia sebagaimana yang termuat dalam pasal 29 ayat (1) UU Partai Politik.

Oleh karena itu, hak-hak konstitusional partai politik dalam pemilu merupakan suatu keharusan yang seyogyanya dipenuhi dan dilindungi oleh negara. Dalam hal ini, partai politik merupakan pilar demokrasi dan yang sekaligus menjadi jembatan warga negara untuk dapat menduduki jabatan pemerintahan. Hak dan Kewajiban secara konseptual sejatinya berjalan linier. Dengan kata lain, suatu hak dapat terpenuhi secara optimal apabila kewajiban juga dijalankan sebagaimana mestinya. Partai politik memiliki kewajiban konstitusional berupa memberikan sebagai sarana komunikasi politik, sebagai sarana sosialisasi politik, sebagai sarana rekrutmen politik, memberikan pendidikan politik dan sebagai sarana pengatur konflik. Dengan begitu, ketika partai politik mampu menjalankan kewajibannya dengan optimal, maka haknya pun dapat terpenuhi dengan optimal. Sehingga, apabila dikaitkan dengan pemilu maka akan melahirkan kontestasi politik yang berkualitas yang berujung pada lahirnya suasana pemilu yang partisipatif dan lahirnya tokoh-tokoh yang berkualitas dan berkompeten.

### **C. Korelasi ambang batas dengan hak konstitusional warga negara dan partai politik dalam pemilu**

Perkembangan pemilihan umum dalam konsep demokrasi Indonesia, melahirkan sistem *Threshold* pada setiap sistem bentuk pemilihan umum, mulai dari *Electoral Threshold* sebagai syarat partai politik dapat ikut serta dalam Pemilu, *Parliamentary Threshold* sebagai bentuk ambang batas partai untuk dapat menduduki kursi parlemen pusat, hingga *Presidential Threshold* sebagai ambang

batas suara partai untuk mengusung calon Presiden dan Wakil Presiden dalam Pemilihan Umum. Secara definitif, Gotfridus Goris Seran dalam bukunya “*Kamus Pemilu Populer: Kosa Kata Umum, Pengalaman Indonesia dan Negara Lain*” mendefinisikan *presidential threshold* sebagai ambang batas perolehan suara yang harus diperoleh partai politik dalam suatu pemilu agar dapat mengajukan calon Presiden.

Dalam konteks ke-Indonesia-an eksistensi ambang batas pada dasarnya merupakan syarat yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk mengusung calon presiden dan wakil presidennya. Hal ini pun tertuang pada Bab VI pasal 222 UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu. Dimana, pada pasal *a quo* pada pokoknya memberikan syarat bagi partai politik yang ingin mengajukan calon presiden dan wakilnya, maka diharuskan telah mendapatkan kursi sebesar 20% di DPR berdasarkan hasil pemilu sebelumnya atau mendapatkan suara nasional sebesar 25%. Besaran suara tersebut terus mengalami perubahan yang sebelumnya hanya 15% pada tahun 2014. Implementasi konsep ambang batas sejatinya menjadi fitur dalam politik hukum yang bertujuan menyederhanakan partai politik dalam tubuh parlemen. Akan tetapi jika menilik secara konseptual, Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana yang tertuang dalam pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945 memiliki kewajiban untuk melindungi hak-hak warga negara sebagai salah satu unsur penting negara hukum, termasuk dalam hal ini ialah hak politik.

Merujuk pada teori negara hukum yang dikemukakan oleh ahli hukum yang berasal dari Jerman yakni, Julius Stahl dalam bukunya *Philosophie Des Recht* yang terbit pada tahun 1878, mengemukakan konsep tentang 4 unsur-unsur penting negara hukum, salah satunya adalah adanya pengakuan dan perlindungan

terhadap hak-hak asasi manusia. Selain itu, teori negara hukum oleh Prof. Moh Mahfud MD menyatakan bahwa pada dasarnya konstitusi sebagai panglima dalam negara hukum mengandung 6 unsur penting, 2 diantaranya ialah adanya pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilakukan dengan prinsip *universal and equal suffrage* dengan menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dan adanya jaminan perlindungan atas hak asasi manusia.

Kedua teori tersebut pada dasarnya menekankan pada perlunya adanya penjaminan dan pemenuhan terhadap hak setiap warga negara yang sejatinya merupakan salah satu poin penting yang harus dijalankan dalam proses penyelenggaraan negara hukum. Sehingga, dalam konsep negara hukum kesejahteraan pada hakikatnya berpedoman pada prinsip pengakuan, pemenuhan, dan perlindungan terhadap hak warga negara, dalam konteks ini ialah hak politik. Prinsip tersebut juga selaras dengan tujuan Negara Indonesia sebagaimana yang termaktub dalam UUD 1945 dan Pancasila. Oleh karena itu, berlandaskan pada teori tersebut penerapan sistem *presidential threshold* jika dikaitkan dengan hak konstitusional warga negara dan partai politik dalam pemilu memiliki implikasi yang sangat kompleks.

Pemberlakuan sistem *presidential threshold* secara tidak langsung akan mencederai hak konstitusional partai politik sekaligus hak konstitusional warga negara dalam pemilihan presiden. Mengapa? Sebab pemberlakuan sistem *presidential threshold* akan menutup kesempatan bagi warga negara untuk mencalonkan diri sebagai Presiden jika tidak mendapat dukungan dari partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi syarat. Sehingga bakal calon Presiden yang berkompeten bisa saja tidak dapat mencalonkan diri sebagai

Presiden, hanya karena tidak mendapat dukungan partai politik yang memenuhi syarat. Hal ini akan berimplikasi pada minimnya pilihan calon Presiden yang bisa dipilih oleh konstituen dalam penyelenggaraan Pemilihan Presiden.

Fakta empiris yang dapat dijadikan referensi dari implikasi penerapan *presidential threshold* adalah kasus pada Pilpres 2019, ketika Agus Harimurti Yudhoyono gagal mencalonkan sebagai Presiden karena partai pengusungnya tidak mencapai *presidential threshold*. Padahal, kesempatan mencalonkan diri sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden merupakan hak warga negara untuk berkesempatan menjabat dalam pemerintahan sebagaimana yang telah dijamin dalam konstitusi seperti pasal 27 ayat (1) dan pasal 28D ayat (3) UUD NRI 1945. Dengan kata lain, hal ini pun berlaku bagi hak politik warga negara, dimana setiap warga negara berhak mencalonkan atau dicalonkan sebagai Presiden tanpa harus membedakan partai apa yang mengusungnya.

Selain itu, tujuan pemilu sebagaimana yang dituangkan oleh Prof. Dr. Jimly Ashiddiqie dalam bukunya "*Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*" pada halaman 418-419 menyatakan bahwa terdapat 4 tujuan pemilihan umum, salah satunya yaitu untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara. Sehingga, implikasi dari pemberlakuan sistem *presidential threshold* akan mencederai hak-hak asasi warga negara, yakni hak dipilih dan memilih dalam Pemilihan Presiden.

Dari sisi partai politik, merujuk pada Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum". Setidaknya terdapat 2 frasa yang harus kita garis bawahi, yaitu frasa "diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik

peserta pemilihan pemilihan umum” yang berarti bahwa parpol berhak mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden, serta frasa “sebelum pelaksanaan pemilihan umum” yang berarti bahwa parpol atau gabungan parpol yang dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden yakni parpol yang ditentukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang telah melewati verifikasi. Sehingga secara penafsiran gramatikal, Pasal 6A ayat (2) telah jelas menegaskan bahwa ketika partai politik telah ditetapkan oleh peserta pemilihan umum oleh KPU setelah melewati verifikasi, maka partai politik tersebut berhak mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden tanpa harus terikat dengan persentase suara hasil pemilihan umum sebelumnya.

Lebih lanjut, secara analitis pemberlakuan sistem *presidential threshold* berdampak negatif terhadap partai politik di Indonesia. Pertama, pemberlakuan sistem *presidential threshold* telah mendiskriminasi antara partai politik besar dan partai politik kecil. Hal ini disebabkan karena sistem *presidential threshold* hanya mengizinkan partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh perolehan suara minimal 20% untuk mencalonkan kader-kadernya dalam Pemilihan Presiden, sementara partai politik yang tidak memenuhi syarat tersebut harus memilih untuk berkoalisi atau memilih bersikap netral dalam Pemilihan Presiden. Padahal partai politik merupakan pionir dalam negara demokrasi.

Kedua, pemberlakuan sistem *presidential threshold* juga akan mematikan fungsi rekrutmen politik yang dijalankan oleh partai politik. Pada dasarnya, fungsi rekrutmen politik bertujuan untuk membentuk kader-kader politik yang disiapkan untuk berkompetisi dalam pemilihan umum, termasuk pemilihan Presiden. Sehingga penyelenggaraan pemilihan Presiden harus dijadikan sebagai

momentum dalam memberikan ruang dan kesempatan politik bagi putra-putra terbaik bangsa yang disiapkan oleh partai politik. Namun, pemberlakuan sistem *presidential threshold* justru mematikan fungsi rekrutmen politik yang dijalankan oleh partai politik, sebab syarat mutlak pencalonan Presiden didasarkan pada persentase dukungan partai politik. Padahal, salah satu fungsi partai politik adalah melahirkan kader-kader terbaiknya untuk melanjutkan estafet atau regenerasi kepemimpinan.<sup>68</sup>

Marilah kita menilik kembali Pilpres yang terjadi pada tahun 2014 dan 2019 yang selalu menghadirkan 2 pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Ironisnya calon Presiden selalu diikuti oleh orang yang sama yang notabeneanya berasal dari partai politik yang sama. Hal tersebut pun menjadi konsekuensi logis atas pemberlakuan sistem *presidential threshold* yang pada faktanya menghambat regenerasi kepemimpinan atau hadirnya figur-figur baru dalam bursa calon Presiden.

Oleh karena itu, ketentuan ambang batas (*presidential threshold*) dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden pada dasarnya berseberangan dengan hak konstitusional warga negara, partai politik dan asas-asas pemilu hingga ketentuan *presidential threshold* berpotensi melanggar kedaulatan rakyat dalam pemilu sebagai prinsip dasar dalam negara demokrasi. Sehingga, kebijakan yang tidak sesuai dengan nilai-nilai demokrasi dan negara hukum dalam konteks ini ialah ketentuan ambang batas pengajuan calon presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) perlu dihapuskan.

---

<sup>68</sup> Muslim Mufti and Ahmad Syamsir, *Pembangunan Politik* (Bandung: CV Pustaka Setia, 2016). Hlm. 30-31.

### BAB III

## KORELASI AMBANG BATAS DALAM PEMILU DENGAN SISTEM PRESIDENSIAL

#### A. Konsep penerapan sistem Presidensial di Indonesia

Dinamika konstitusi Indonesia membawa UUD NRI 1945 telah mengalami proses amandemen sebanyak 4 kali, yaitu amandemen pertama pada 19 Oktober 1999, amandemen kedua pada 18 Agustus 2000, amandemen ketiga pada 10 November 2001 dan amandemen keempat pada 10 Agustus 2002. Perubahan konstitusi secara tidak langsung juga berpengaruh terhadap proses ketatanegaraan, tidak terkecuali juga pada sistem pemerintahan. Menilik pembahasan *a quo* saat ini, momen yang paling relevan ialah hasil dari amandemen ketiga UUD NRI 1945 pada tahun 2001. Pada periode ini, penegasan sistem pemerintahan negara menjadi sistem presidensial merupakan salah satu dari 5 kesepakatan dasar dalam perubahan UUD NRI 1945, yaitu: 1) Tidak mengubah pembukaan UUD NRI 1945; 2) Tetap mempertahankan NKRI; 3) Mempertegas sistem presidensial; 4) Penjelasan UUD NRI 1945 yang memuat hal-hal normatif akan dimasukkan ke dalam pasal-pasal (batang tubuh); dan 5) Melakukan perubahan secara *adendum*.

Salah satu materi muatan hasil dari amandemen ketiga UUD NRI 1945 adalah lahirnya penegasan konsep kedaulatan sebagaimana yang diatur dalam pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang berbunyi “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”. Ketentuan ini sekaligus merubah konsep kedaulatan yang sebelum amandemen ketiga berbunyi “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR*”

sekaligus meruntuhkan konsep hierarki lembaga negara yang sebelumnya menempatkan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dan sebagai organ negara yang *super body*. Selain itu, poin selanjutnya dari hasil amandemen ketiga UUD NRI 1945 yang memiliki relevansi dengan pembahasan ini adalah pada pasal 6A ayat (1) yang menempatkan bahwa “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat*”. Pasal-pasal tersebut menjadi pondasi dasar atas perubahan sistem pemerintahan negara dan bentuk kedaulatan negara sebagaimana cita-cita bangsa dalam UUD NRI 1945 yaitu lahirnya perubahan sistem pemerintahan negara menjadi sistem Presidensial.

Secara garis besar, sistem pemerintahan suatu negara bertujuan menjaga kestabilan masyarakat, menjaga pondasi pemerintahan, menjaga kekuatan politik, pertahanan, ekonomi dan keamanan. Penentuan sistem negara pun tidak terlepas atau bersandar pada cita-cita atau tujuan negara. Sehingga, penegasan sistem pemerintahan yang sesuai akan berimplikasi positif terhadap suatu negara. Pada umumnya menilik negara-negara di dunia, sistem pemerintahan memiliki berbagai jenis, akan tetapi sistem pemerintahan yang lumrah diterapkan oleh negara-negara demokrasi adalah sistem parlementer, sistem presidensial dan sistem semi presidensial.

Sistem pemerintahan parlementer adalah sistem pemerintahan yang berorientasi pada hubungan erat antara lembaga eksekutif dan legislatif. Kabinet yang dibentuk wajib mendapatkan mayoritas suara atau dukungan dari parlemen. Dengan begitu, segala kebijakan (*policy*) oleh pemerintah atau kabinet wajib selaras atau tidak boleh menyimpang dari kehendak parlemen. Dengan kata lain, suatu sistem pemerintahan negara dapat dikatakan menganut sistem parlementer

ketika lembaga eksekutif secara langsung bertanggung jawab kepada lembaga legislatif. Ketika eksekutif kehilangan kepercayaan atau dukungan dari legislatif, maka mandat kepala negara akan jatuh. Menarik sari-sari sejarah ketatanegaraan, sistem parlemen pada dasarnya merupakan kontinuitas dari bentuk Monarki Konstitusional, dimana kekuasaan raja dibatasi oleh konstitusi. Pada sistem ini menempatkan Presiden, Raja dan Ratu sebagai kepala negara.

Terkhusus di Indonesia, sistem pemerintahan mengalami beberapa peralihan. Pada era Soekarno, Indonesia pernah menerapkan sistem pemerintahan presidensial, demokrasi terpimpin, hingga sistem pemerintahan parlementer (demokrasi liberal). Sumbu penerapan sistem pemerintahan parlementer yang sebelumnya Indonesia menerapkan sistem pemerintahan Presidensial pada tahun 1945-1949 dimulai pada tanggal 17 Agustus 1950 ketika Republik Indonesia Serikat (RIS) dibubarkan dan menjadikan Indonesia kembali menjadi negara kesatuan. Pada periode ini kepala pemerintahan yang sekaligus bertanggung jawab kepada parlemen dipimpin oleh seorang Perdana Menteri yaitu Mohammad Natsir yang menjabat sejak September 1950 hingga April 1951. Sementara Presiden yang dijabat oleh Soekarno hanya berkedudukan sebagai kepala negara. Sistem pemerintahan ini tidak berlangsung dalam jangka waktu yang lama, sebab pada orde lama tepatnya tahun 1959 hingga saat ini, Indonesia kembali menerapkan sistem pemerintahan Presidensial.

Sistem pemerintahan presidensial merupakan sistem pemerintahan yang menempatkan Presiden sebagai kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Hal tersebut sekaligus menegaskan bahwa eksekutif tidak bertanggung jawab kepada legislatif sebab pertanggungjawaban eksekutif

dihadapkan langsung kepada rakyat, dengan begitu tidak ada lagi kewenangan legislatif dalam mengawasi eksekutif. Selain itu, karakteristik dari sistem pemerintahan presidensial adalah 1) Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan langsung oleh eksekutif; 2) Terdapat pemisahan kekuasaan antara masing-masing lembaga; dan 3) Presiden dipilih langsung oleh rakyat secara demokratis melalui pemilihan umum. Setidaknya terdapat perbedaan dari segi karakteristik antara sistem pemerintahan parlementer dan presidensial, hal tersebut dapat dilihat melalui tabel di bawah ini:

Lampiran 1. Perbedaan karakteristik sistem parlementer dan presidensial

No	Sistem Pemerintahan Parlementer	Sistem Pemerintahan Presidensial
1	Raja/Ratu sebagai berkedudukan sebagai kepala negara yang menjalankan kekuasaan nominal	Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan
2	Legislatif memiliki kedudukan yang lebih kuat dibandingkan eksekutif	Legislatif dan eksekutif memiliki kedudukan yang sama
3	Legislatif dapat dibubarkan oleh eksekutif, begitupun sebaliknya	Eksekutif dan legislatif tidak dapat saling membubarkan
4	Menteri-menteri diangkat berdasarkan suara terbanyak di parlemen, sehingga menteri tersebut bertanggung jawab kepada parlemen	Menteri-menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen, hal ini merupakan hak prerogatif Presiden
5	Legislatif secara langsung mengawasi eksekutif	Eksekutif tidak berada di bawah pengawasan legislatif, sebab eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat

Kelebihan sistem pemerintahan presidensial yang telah diterapkan di beberapa negara dunia adalah sebagai berikut:

- a) Badan eksekutif lebih stabil kedudukannya karena tidak tergantung pada parlemen. Di beberapa negara presiden dipilih secara langsung seperti di Indonesia;
- b) Masa jabatan badan eksekutif jauh lebih jelas dengan jangka waktu tertentu. Misalnya, masa jabatan Presiden Amerika Serikat adalah empat tahun, Presiden Indonesia adalah lima tahun;
- c) Penyusun program kerja cabinet mudah disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya;
- d) Legislatif bukan tempat kaderisasi untuk jabatan eksekutif karena dapat diisi oleh orang luar termasuk anggota parlemen sendiri. Hal ini yang di era Soekarno disebut dengan kabinet ahli.<sup>69</sup>

Salah satu perubahan dari UUD NRI 1945 adalah dengan telah diadopsi prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan antara lain, prinsip pemisahan kekuasaan dan “*check and balances*” antara lembaga kekuasaan sebagai pengganti sistem supremasi parlemen.<sup>70</sup> Prinsip-prinsip yang lahir dari hasil perubahan UUD NRI 1945 tersebut merupakan bagian dari penegasan sistem pemerintahan yang diterapkan di Indonesia. Prinsip ini dinilai sebagai prinsip yang sesuai untuk mengoptimalkan kinerja setiap lembaga dan mencegah adanya lembaga yang *superpower* seperti ketika era orde lama, ketika MPR menjadi lembaga tertinggi negara. Konsep ini didasarkan pada anggapan bahwa pemegang

---

<sup>69</sup> M Iwan Satriawan and Siti Khoiriah, *Ilmu Negara* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2017). Hlm. 97.

<sup>70</sup> Yuswalina and Kun Budianto, *Hukum Tata Negara* (Malang: Setara Press, 2016). Hlm. 104.

kekuasaan cenderung melakukan penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Hal ini selaras dengan gagasan Montesquieu bahwa “Adalah suatu pengalaman yang abadi bahwa orang yang diberi kekuasaan cenderung untuk menyalahgunakan, dia melakukan sampai dia berhadapan dengan batasan-batasan... Untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan, langkah-langkah yang harus diambil adalah membatasi kekuasaan dengan kekuasaan”. Selain itu, konteks tersebut juga telah dipertegas oleh Lord Acton bahwa “*Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*” yang artinya kekuasaan cenderung korup, kekuasaan mutlak sudah pasti korup.

Penerapan pembatasan kekuasaan terhadap lembaga negara dibarengi dengan pola pembatasan di dalam pengelolaan internal kekuasaan negara itu sendiri, yakni dengan memberlakukan diferensiasi dan pemisahan kekuasaan negara ke dalam beberapa fungsi yang berbeda-beda. Berangkat dari teori pembatasan kekuasaan tersebut lahirlah konsep pemisahan, yang kemudian mengalami perkembangan menjadi teori pembagian kekuasaan yang selanjutnya hasil dari modifikasi teori-teori tersebut menghasilkan teori *check and balances*, yang dianut oleh negara-negara di dunia, termasuk di Indonesia.

Jika menggunakan perspektif horizontal, maka pembagian kekuasaan merupakan pembagian kekuasaan yang didasarkan pada fungsinya yang pada hakikatnya berkaitan dengan konsep *Trias Politica*. *Trias Politica* merupakan ajaran yang mempunyai anggapan bahwa kekuasaan negara dipisahkan ke dalam 3 fungsi atas 3 poros (*tri-as*) kekuasaan (*politica*). Konsep ini mengandung prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) seyogyanya tidak dilimpahkan kepada orang yang sama sebagai bentuk langkah pencegahan kekuasaan oleh

pihak yang berkuasa. Dengan begitu, diharapkan hak asasi warga negara lebih terjamin.

Upaya untuk melakukan pembatasan kekuasaan, memunculkan gerakan adanya konsep pemisahan kekuasaan. Konsep pemisahan kekuasaan pertama kali dicetuskan oleh filsuf dari Inggris kelahiran 26 Agustus 1632, yaitu John Locke. Dalam bukunya yang berjudul "*Two Treatises of Government*" pada tahun 1690, John Locke menggagas mengenai urgensi adanya pemisahan kekuasaan negara dalam 3 bidang, yaitu: 1) Lembaga legislatif, yaitu lembaga yang berperan membentuk segala peraturan dan UU; 2) Lembaga eksekutif, yakni lembaga yang memiliki kewenangan mempertahankan dan menjalankan UU serta mengadili perkara; dan 3) Lembaga federatif, lembaga ini merupakan lembaga yang wewenangnya berorientasi pada hubungan luar negeri, seperti mencakup keamanan negara, kekuasaan menentukan perang, perdamaian, membentuk aliansi antarnegara dan hubungan diplomatik lainnya. Lebih lanjut, dengan alasan praktis, John Locke menggagas bahwa kekuasaan federative dapat dimasukkan ke dalam kekuasaan eksekutif, dengan catatan kedua kekuasaan tersebut dipegang oleh 2 orang yang berbeda.

Beberapa tahun berikutnya, tepatnya pada tahun 1748, filsuf asal Prancis yaitu Montesquieu mengembangkan lebih lanjut pemikiran dari John Locke mengenai pemisahan kekuasaan dalam bukunya "*L'Esprit des Lois*" (*The Spirit of Laws*). Montesquieu menggagas bahwa kekuasaan pemerintahan dibagi dalam 3 cabang kekuasaan yaitu, kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pembagian kekuasaan tersebut dilekatkan dengan kewenangan yang berbeda-beda. Kekuasaan legislatif berwenang untuk membuat UU, kekuasaan eksekutif mencakup

penyelenggaraan UU dan kekuasaan yudikatif sebagai lembaga pengadil yang berwenang mengadili atas pelanggaran UU. Hal yang menarik dari gagasan tersebut adalah kewenangan mengadili mendapat kekuasaan khusus (kekuasaan Yudisial) atau kekuasaan yang berdiri sendiri untuk mewujudkan kemerdekaan individu dan adanya penjaminan hak asasi manusia.

Berdasarkan hal tersebut, pada dasarnya teori John Locke disempurnakan oleh Montesquieu, walaupun pada akhirnya terdapat persamaan dan perbedaan dari kedua teori tersebut. Persamaan kedua teori tersebut dapat dilihat dari pembagian fungsi negara yang dibagi dari 3 fungsi yang dilaksanakan secara terpisah dan dilaksanakan oleh lembaga yang berbeda pula, dengan kata lain *la separations des puovorirs* (pemisahan kekuasaan). Persamaan selanjutnya adalah adanya kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam negara yang masing-masing berwenang membuat UU dan melaksanakan UU. Sementara perbedaan dari kedua teori, yaitu:

- 1) John Locke membagi kekuasaan dalam negara antara legislatif, eksekutif dan federatif; sementara Montesquieu membagi dalam legislatif, eksekutif dan yudikatif, dimana, kekuasaan federatif dinilai sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif;
- 2) John Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, sementara Montesquieu menjadikan kekuasaan yudikatif sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri;
- 3) John Locke lebih mengutamakan fungsi federatif dengan berlandaskan perspektif hubungan ke dalam dan keluar dengan negara-negara lain. Sementara, Montesquieu lebih mengutamakan fungsi kekuasaan

kehakiman (yudisial) dengan berpegang teguh pada perspektif hak asasi manusia setiap warga negara; dan

- 4) Montesquieu memisahkan secara tegas cabang-cabang kekuasaan, seperti eksekutif yang hanya berwenang membentuk UU berupa hak untuk menolak (*the power of rejecting*), sementara John Locke menggagas bahwa kekuasaan eksekutif dapat membahas dan menyetujui UU.

Terlepas dari diferensiasi antara kedua teori tersebut, semuanya mengandung makna pemisahan kekuasaan yang bertujuan agar penguasa dalam hal ini pemerintah ketika menjalankan tugas dan fungsi-fungsi pemerintahan dapat menghindari dan tidak melakukan tindakan sewenang-wenang, melindungi dan memberikan jaminan terhadap hak-hak warga negara dan memberikan ruang terhadap prinsip kebebasan dan kemerdekaan.

Dalam konteks Indonesia dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen, setidaknya terdapat 7 lembaga negara atau lembaga pemerintah utama, yaitu: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK). Lembaga-lembaga tersebut memiliki kewenangan yang berbeda-beda dan dibagi ke dalam 3 kekuasaan, yaitu:

- 1 Kekuasaan Eksekutif (*Executive Power*)

Kekuasaan ini dipegang oleh Presiden dan Wakil Presiden serta Menteri. Tugas lembaga eksekutif pun dikelompokkan berdasarkan bidangnya yaitu, pada bidang administratif bertugas menjalankan peraturan

perundang-undangan dan menyelenggarakan administrasi negara, pada bidang legislatif berwenang membuat atau merancang hingga menyetujui undang-undang, bidang keamanan menempatkan kekuasaan eksekutif berhak mengatur polisi dan angkatan bersenjata termasuk menyelenggarakan perang dan mengatur pertahanan serta keamanan dalam negeri, sementara pada bidang yudikatif kekuasaan eksekutif berhak memberikan grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi, dan pada bidang diplomatik berwenang menyelenggarakan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain.

## 2 Kekuasaan Legislatif (*Legislative Power*)

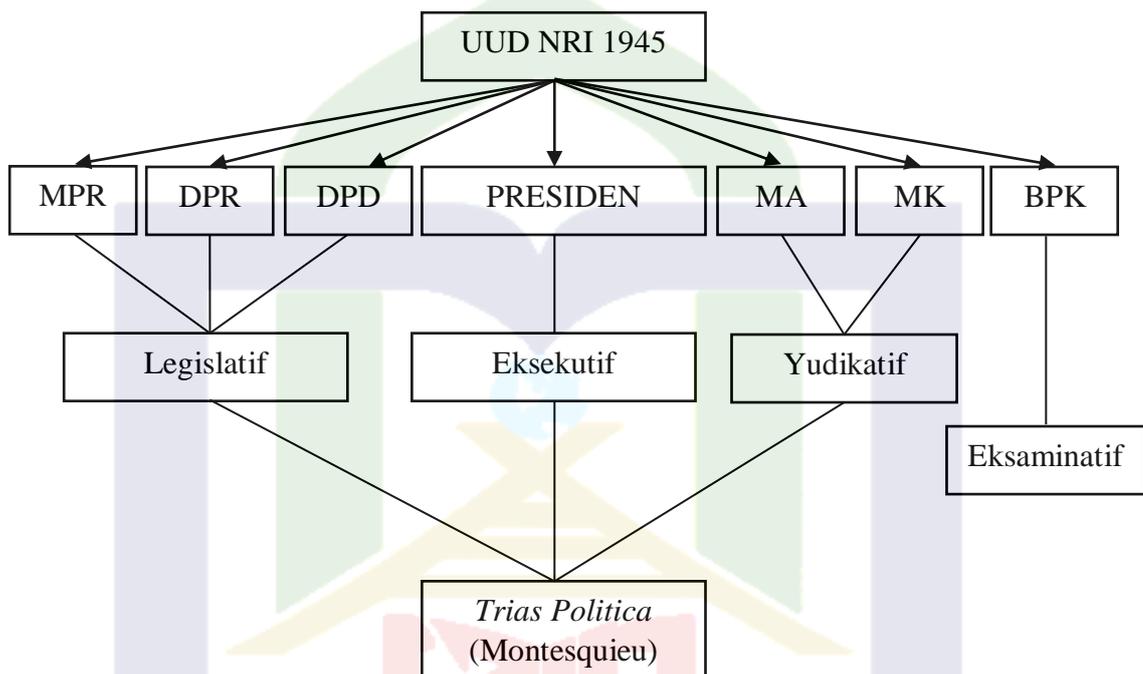
Lembaga-lembaga yang termasuk pada kekuasaan legislatif yaitu, MPR, DPR dan DPD. Kekuasaan ini pun secara garis besar memiliki 2 kewenangan yaitu, pertama, menentukan suatu kebijakan dan membuat undang-undang, kedua, mengontrol lembaga eksekutif.

## 3 Kekuasaan Yudikatif

Pada hakikatnya kekuasaan ini merupakan suatu badan dengan sifat yuridis untuk mengadili penyimpangan konstitusi dan peraturan perundang-undangan, dengan kata lain merupakan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan ini pun dalam menjalankan fungsinya bersifat independen dan terbebas dari adanya intervensi dari pihak manapun, termasuk pemerintah. Lembaga yang berada pada kekuasaan tersebut adalah MA dan MK, yang kemudian dilengkapi dengan adanya kehadiran Komisi Yudisial (KY).

Hal yang menarik pada pembagian kekuasaan lembaga negara di Indonesia adalah adanya kekuasaan *Eksaminatif* atau kekuasaan yang berwenang melakukan

pemeriksaan keuangan negara. Kekuasaan ini didasarkan pada pasal 23 UUD NRI 1945 dengan menempatkan BPK sebagai lembaga yang bertanggung jawab pada kekuasaan ini. Secara sederhana, pembagian kekuasaan lembaga-lembaga negara dapat dilihat melalui bagan berikut:



Lampiran 2. Bagan pembagian kekuasaan lembaga-lembaga negara di Indonesia

Berdasarkan hal tersebut, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa secara implisit Indonesia menerapkan sistem pembagian kekuasaan berdasarkan konsep *trias polictica* oleh Montesquieu. Hal ini ditandai adanya pembagian kekuasaan berdasarkan fungsinya masing-masing, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Akan tetapi, pembagian fungsi tersebut pun tidak bersifat mutlak sebab terdapat beberapa momentum yang melibatkan kerjasama antar lembaga sebagai bentuk *check and balances*, seperti pada bidang legislasi yang melibatkan eksekutif dan legislatif. Selain itu, kehadiran kekuasaan *eksaminatif* semakin mempertegas bahwa kendatipun Indonesia menerapkan *trias politica* yang digagas oleh

Montesquieu, akan tetapi konsep tersebut tidak bersifat absolut.

Konsep pembagian kekuasaan tersebut sejatinya semakin memberikan titik cerah mengenai penegasan sistem pemerintahan presidensial yang dianut Indonesia. Lebih lanjut, ketegasan sistem pemerintahan yang dianut Indonesia dapat dilihat dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintah dan Bab V tentang Kementerian Negara UUD NRI 1945. Bab tersebut menjabarkan mengenai pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat, masa jabatan Presiden yang bersifat periodik selama 5 tahun (*fixed term*), Presiden tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), mekanisme pemberhentian Presiden yang tidak dapat dilakukan secara sepihak, namun melibatkan DPR, Mahkamah Konstitusi (MK) dan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), kewenangan Presiden dalam mengangkat dan memberhentikan menteri negara. Dari penjabaran tersebut yang kemudian dikaitkan dengan karakteristik sistem pemerintahan, maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut sistem pemerintahan Presidensial. Bahkan, apabila dikomparasikan dengan sistem presidensial yang telah diterapkan Indonesia sebelum amandemen, maka sistem presidensial saat ini dapat dikatakan sebagai sistem presidensial yang lebih murni.<sup>71</sup>

#### **B. Kontra produktif antara ambang batas dalam pemilu dengan penguatan sistem Presidensial di Indonesia**

Salah satu tujuan amandemen UUD NRI 1945 ialah untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensial dan menghilangkan beberapa ciri yang menyangkut sistem pemerintahan parlementer, terkhusus pada aspek pemilu. Berakar dari semangat tersebut, lebih lanjut lahir lah putusan Mahkamah

---

<sup>71</sup> Jimly Asshidiqie, Pokok-pokok Hukum Tata Negara, (Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, 2007), h.317.

Konstitusi (MK) No. 55/PUU-XVII/2019 yang memberikan amanat agar “desain pemilu di Indonesia haruslah sistem pemilu yang memperkuat sistem presidensial, sebab sistem pemerintahan presidensial adalah sistem pemerintahan yang disepakati dalam konstitusi”.

Seperti yang dijabarkan sebelumnya bahwa salah satu karakteristik sistem presidensial adalah adanya pemilu yang dilaksanakan secara periodik dan dilaksanakan 2 kali untuk memilih Presiden dan parlemen yang dengan kata lain manifestasi kedaulatan rakyat dimandatkan kepada kekuasaan eksekutif dan legislatif. Konsep tersebut tentu memiliki diferensiasi dengan karakteristik dari sistem parlementer yang hanya melangsungkan pemilu 1 kali yaitu hanya untuk memilih parlemen, dimana parlemen lah yang nantinya akan membuat struktural pemerintahan (kabinet). Oleh karena itu, konsekuensi logis ketika sistem presidensial sering dihubungkan dengan konsep *separation of power* (pemisahan kekuasaan), sedangkan sistem pemerintahan parlementer seringkali disandingkan dengan konsep *distribution of power* (pembagian kekuasaan).

Dinamika desain pemilu pun menjadi salah satu aspek yang dinilai perlu dioptimalkan dalam memperkuat sistem presidensial. Sebab, setidaknya terdapat 4 alternatif dalam penguatan sistem Presidensial, yaitu:<sup>72</sup>

1. Perubahan lanjutan terhadap konstitusi;
2. Penyederhanaan partai politik;
3. Revisi sistem pemilu; dan
4. Penguatan institusi DPD

Salah satu desain pemilu yang dinilai dapat memperkuat sistem presidensial

---

<sup>72</sup> Sirajuddin and Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara* (Malang: Setara Press, 2016).

adalah implementasi ketentuan ambang batas dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana yang diatur dalam pasal 222 UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu. Anggapan tersebut didasarkan pada penerapan sistem *presidential threshold* yang dinilai akan mengharmonisasi kekuatan eksekutif selaku pelaksana undang-undang, dengan legislatif selaku pembuat undang-undang sekaligus representasi rakyat. Hal ini pada hakikatnya menjadi penting, mengingat Presiden terpilih membutuhkan dukungan Parlemen untuk mendukung pelaksanaan kebijakan-kebijakannya.

Sistem *presidential threshold* di Indonesia telah mendesain bahwa warga negara dapat dicalonkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden ketika telah mendapat dukungan dari partai politik atau gabungan partai politik dengan persentase suara tertentu. Dimana suara yang diperoleh partai politik dalam pemilu legislatif sebelumnya merupakan representasi rakyat Indonesia yang dijadikan sebagai syarat dalam memperoleh dukungan partai politik dalam mencalonkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

Selain itu, setidaknya terdapat 4 argumentasi yang mendasari bahwa penerapan sistem *presidential threshold* akan memperkuat sistem presidensial, yaitu: 1) Pentingnya mengembangkan sistem presidensial yang memiliki dukungan besar dari partai politik sejak awal pencalonan. Dimana dukungan dari partai politik atau gabungan politik tersebut dibutuhkan sejak awal proses pemilu; 2) Sistem *presidential threshold* dimaksudkan untuk menjaring pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sejak awal sebelum pemilu berlangsung sehingga menghasilkan pemimpin yang berkompeten; 3) Untuk mengembangkan pemerintahan yang efisien, sebab sistem *presidential threshold* akan membangun

*support system* antara eksekutif dan legislatif yang dilengkapi dengan pelaksanaan *check and balances*; dan 4) Pemberlakuan sistem *presidential threshold* juga bertujuan merampingkan sistem kepartaian di Indonesia, sehingga akan tercipta gotong royong antar partai politik yang merupakan prinsip identitas bangsa Indonesia dalam hal menyeleksi calon Presiden dan Wakil Presiden.

Bahkan, jika kita merujuk pada konstusionalitas *presidential threshold*, secara yuridis formal penerapan *presidential threshold* merupakan hal yang konstusional sebab telah memiliki *legal framework* dalam UU Pemilu. Terlebih lagi, Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai *the final interpreter of the constitution* dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia telah memutuskan bahwa *presidential threshold* merupakan *open legal policy* dari Pasal 6A UUD NRI 1945.

Akan tetapi, jika dibaca secara komprehensif terdapat kontra produktif antara penerapan sistem *presidential threshold* dengan penguatan sistem presidensial. Jika penerapan *presidential threshold* didasarkan pada argumentasi bahwa akan membangun peta kekuatan politik Presiden dengan parlemen sehingga akan memperkuat sistem presidensial, maka hal tersebut merupakan hal yang tidak relevan. Mengapa? sebab pemberlakuan sistem *presidential threshold* di tengah pelaksanaan pemilihan umum serentak mendasarkan hasil perolehan suara partai politik pada pemilu sebelumnya sebagai syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Padahal hasil perolehan suara partai politik tersebut terikat dengan periode waktu tertentu, yang berarti suara pemilu sebelumnya yang dipakai sebagai syarat untuk pemilu berikutnya tidak relevan lagi digunakan. Terlebih lagi, ketika partai politik di pemilu sebelumnya misalnya pada pemilu 2019, tidak memiliki jaminan dapat memperoleh suara yang sama di Pemilu tahun

2024. Bahkan, tidak ada kepastian dan jaminan terkait partai bersangkutan dapat memenuhi ambang batas (*parliamentary threshold*) 4% dari jumlah suara sah secara nasional agar dapat memperoleh kursi di DPR sebagaimana yang dimuat dalam pasal 414 UU Pemilu. Sehingga peta kekuatan politik di Parlemen hanya menjadi bias dan tidak terjadi.

Selain itu, karakteristik sistem presidensial juga berorientasi pada pemenuhan hak-hak warga negara terkhusus pada aspek pemenuhan nilai-nilai demokrasi, yaitu pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam pemilihan Presiden. Dengan kata lain, Presiden terpilih merupakan mandat atau manifestasi kedaulatan rakyat secara langsung sebab dipilih melalui pemilu. Sehingga, cabang kekuasaan legislatif dan yudikatif seharusnya tidak memiliki pengaruh dalam proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Secara teoritis pun, pelaksanaan pemilu yang didasarkan pada hasil pemilu legislatif untuk mengisi jabatan eksekutif merupakan pola sistem pemerintahan parlementer, bukan sistem pemerintahan presidensial. Sehingga, ketentuan ambang batas yang berorientasi pada hasil perolehan suara partai politik pada pemilu sebelumnya sejatinya mendegradasi karakteristik sistem presidensial. Secara politis pun ketentuan ambang batas dalam pemilu justru akan melenggangkan posisi partai politik terhadap Presiden. Dengan kata lain, Presiden justru akan memiliki ketergantungan atau berpotensi menciptakan politik balas budi dengan partai politik. Dengan begitu, hal ini lah yang akan melemahkan sistem presidensial itu sendiri.

Konsep sistem presidensial pada dasarnya diimbangi dengan adanya mekanisme *check and balances*. Mekanisme ini diharapkan menjadi pengontrol setiap kekuasaan negara. Akan tetapi, berkaitan dengan penerapan ambang batas

dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, ketentuan tersebut justru menjadikan kedudukan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan semakin melemah sejak pencalonan, sebab ketentuan tersebut semakin mendorong transaksi jangka pendek dengan partai politik hanya untuk memenuhi syarat suara atau kursi. Sehingga, iklim transaksi bukan lagi bersifat programatik, akan tetapi bersifat pragmatis. Dengan begitu, hal ini akan berdampak terhadap terbukanya pintu masuk yang lebar bagi oligarki yang pada hakikatnya bertentangan dengan karakteristik sistem presidensial.<sup>73</sup> Secara sederhana, koalisi besar yang tercipta akibat persyaratan ambang batas meniadakan negosiasi per isu dan pandangan alternatif DPR atau pandangan berseberangan menjadi minim, seperti ketika revisi, UU KPK, UU Cipta Kerja dan UU Ibu Kota Negara. Hal ini lah yang akan melemahkan *check and balances* sebagai salah satu unsur penting dalam sistem presidensial.

Hal yang menarik selanjutnya berkaitan dengan dalih bahwa pemberlakuan sistem *presidential threshold* dimaksudkan untuk memperkuat sistem presidensial di Indonesia, dapat dilihat melalui kacamata studi komparasi. Sebab, David M. Trubeck dalam teorinya yang merupakan anti tesis dari teori Robert B. Seidman tentang "*the law of nontransferability of law*" menyebutkan bahwa hukum pada suatu negara lain dapat diterapkan oleh suatu negara dengan melakukan penyesuaian. Atas dasar ini lah, membaca korelasi antara ambang batas dengan sistem presidensial melalui kacamata komparasi merupakan salah satu sudut pandang yang dapat dilakukan.

---

<sup>73</sup> Dirga Achmad, Azlan Thamrin, Calon Presiden Perseorangan dan Presidential Threshold dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia, (DIKTUM: Jurnal Syariah dan Hukum Vol. 19 No. 2, Desember 2021) h. 120-132

Berdasarkan studi komparasi, banyak negara yang menganut sistem presidensial tetapi tidak menerapkan sistem *presidential threshold*, seperti Amerika Serikat, Brazil, Rusia, Turki, Peru, dan Kolombia. Dimana beberapa negara tersebut justru menerapkan sistem terbuka pencalonan Presiden tanpa ambang batas, tetapi sistem pemerintahan presidensial mereka tetap stabil. Di Amerika Serikat yang menerapkan sistem presidensial murni menerapkan sistem terbuka pencalonan Presiden, dimana ketika pemilihan Presiden tahun 2020 diikuti oleh 11 calon Presiden, bukan hanya Joe Biden dan Donald Trump yang lebih mencuat ke publik. Bahkan, di negara tersebut membolehkan warga negara Amerika Serikat untuk mendaftar sebagai calon Presiden melalui jalur independen. Hal ini membuktikan bahwa tidak relevansi antara penerapan *presidential threshold* dengan penguatan sistem presidensial. Justru banyak akademisi yang menilai bahwa pemberlakuan sistem *presidential threshold* melemahkan sistem presidensial di Indonesia.

Kuat atau tidaknya suatu sistem presidensial sejatinya dipengaruhi oleh karakteristik sistem itu sendiri. Sistem presidensial di Indonesia sebagaimana penjelasan sebelumnya berorientasi pada 2 hal, yaitu *Pertama*, Presiden dan Wakil Presiden di pilihan melalui pemilihan langsung, sehingga mandat tersebut merupakan kehendak mayoritas rakyat sendiri. Kedua, diperlukan sistem *check and balances* untuk menjaga stabilitas pemerintahan sesuai dengan karakteristik di dalam sistem presidensial.<sup>74</sup> Sementara, ketentuan ambang batas yang ada saat ini justru semakin mendegradasi karakteristik sistem presidensial bahkan justru

---

<sup>74</sup> Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Dasar Amandemen Konstitusi* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011).

mengarah ke sistem parlementer.

Selain itu, ketentuan ambang batas tidak memiliki *legal reasoning* yang kuat ketika hanya disandarkan pada Pasal 6A UUD NRI 1945, sebab berkaitan dengan pesta demokrasi yakni Pemilu harus pula memperhatikan ketentuan dalam Pasal 22E ayat (1) dan ayat (2), Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945 yang menghendaki adanya jaminan hak yang sama kepada setiap warga negara hingga partai politik peserta pemilu ketika mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Berkaitan dengan hal tersebut seyogyanya ketika ketentuan ambang batas disandarkan pada semangat untuk menyederhanakan partai politik demi menopang desain sistem pemerintahan presidensial, maka seharusnya pemenuhan hak konstitusional (*constitutional rights*) warga negara dan partai politik peserta pemilu lebih diprioritaskan dibandingkan dengan pemenuhan atas penilaian desain konstitusi atau *constitutional design* atau *constitutional engineering* yang menghendaki adanya penyederhanaan jumlah partai politik peserta pemilu. Penyederhanaan partai politik pun sejatinya telah memiliki *barrier to entry* yang harus dilewati oleh setiap partai politik melalui verifikasi yang ditetapkan oleh penyelenggara Pemilu.

Bahkan merujuk pada Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Setidaknya terdapat 2 frasa yang harus kita garis bawahi, yaitu frasa “diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan pemilihan umum” yang berarti bahwa parpol berhak mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden, serta frasa “sebelum pelaksanaan pemilihan umum” yang

berarti bahwa parpol atau gabungan parpol yang dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden yakni parpol yang ditentukan oleh Komisi Pemilihan Umum yang telah melewati verifikasi. Sehingga secara penafsiran gramatikal, Pasal 6A ayat (2) telah jelas menegaskan bahwa ketika partai politik telah ditetapkan oleh peserta pemilihan umum oleh KPU setelah melewati verifikasi, maka partai politik tersebut berhak mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden tanpa harus terikat dengan persentase suara hasil pemilihan umum sebelumnya.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat ditarik benang merah bahwa ketentuan ambang batas dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia tidak memiliki korelasi dalam memperkuat sistem presidensial. Justru, kehadiran ketentuan tersebut menjadikan sistem presidensial semakin bias dan mengarah pada sistem pemerintahan parlementer. Oleh karena itu, penguatan sistem presidensial setidaknya harus berorientasi pada kebijakan yang selaras dengan karakteristik sistem presidensial. Dalam hal ini pelaksanaan pemilu mulai dari aspek teknis dan etis harus didasarkan pada asas (LUBERJURDIL) secara periodik yang murni untuk memenuhi hak konstitusional warga negara dan partai politik sebagai peserta pemilu.

**BAB IV**  
**DISPARITAS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI TENTANG**  
**KETENTUAN AMBANG BATAS DALAM PEMILU**

**A. Kedudukan dan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam UUD NRI 1945**

Pembaharuan konstitusi melalui perjalanan panjang amandemen UUD NRI 1945 mengantarkan pada suatu konsep pembagian kekuasaan atau lembaga negara yang mengalami perombakan, baik ditambah maupun dihapus dalam struktur ketatanegaraan. Hingga, pada amandemen ketiga UUD NRI 1945 terdapat salah satu lembaga yang dihadirkan dalam rangka melaksanakan kekuasaan kehakiman bersama Mahkamah Agung (MA), yaitu Mahkamah Konstitusi (MK). Dari sisi hukum, keberadaan Mahkamah Konstitusi adalah salah satu konsekuensi perubahan dari supremasi lembaga (MPR) menjadi supremasi konstitusi, prinsip negara kesatuan, prinsip negara demokrasi dan prinsip negara hukum.<sup>75</sup>

Jika diruntut melalui aspek historis secara komprehensif, eksistensi Mahkamah Konstitusi pertama kali diperkenalkan oleh pakar hukum yang berasal dari Austria yaitu Hans Kelsen pada tahun 1919. Ide tersebut didasari dari gagasan bahwa jaminan efektifitas pelaksanaan konstitusional dalam konteks legislasi hanya dapat terpenuhi apabila terdapat suatu organ di luar dari kekuasaan legislatif yang diberikan mandat atau kewenangan untuk menguji suatu produk hukum apakah konstitusional atau inkonstitusional. Apabila hasil pengujian tersebut dinyatakan konstitusional maka produk hukum tersebut dapat diberlakukan, begitupun sebaliknya. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi

---

<sup>75</sup> Ahmad Fadlil Sumadi, Achmad Edi Subiyanto, and Anna Triningsih, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Perkembangan Dalam Praktik* (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2020).

dihadirkan di tengah urgensitas diperlukannya suatu organ khusus dalam kekuasaan kehakiman.

Dalam konteks idealis, ide pengujian undang-undang yang diprakarsai oleh Hans Kelsen sejatinya sejalan dengan rekomendasi yang pernah diungkapkan oleh Muhammad Yamin ketika sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI). Tokoh bangsa yang berasal dari Sumatera Barat tersebut merekomendasikan bahwa seharusnya Balai Agung (atau Mahkamah Agung) juga mempunyai wewenang dalam hal “membanding undang-undang” yang bermakna bahwa kewenangan *judicial review*. Akan tetapi, rekomendasi tersebut pada akhirnya disanggah oleh Soepomo dengan dalih bahwa; Pertama, Indonesia tidak menganut konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*), akan tetapi menganut konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power*); Kedua, hakim hanya memiliki tugas untuk menjalankan atau menerapkan undang-undang, bukan untuk menguji undang-undang; dan Ketiga, apabila kewenangan menguji undang-undang diberikan kepada hakim, maka akan bertentangan dengan konsep supremasi Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Ketiga argumentasi tersebut menjadi tembok ide pengujian undang-undang yang direkomendasikan Yamin pada saat itu tidak diadopsi dalam UUD NRI 1945.

Sejarah panjang ketatanegaraan Indonesia, pada akhirnya semakin mendorong terkait urgensi atau kebutuhan akan adanya mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*) yang seiring berjalannya waktu semakin terasa. Hingga pada amandemen ketiga UUD NRI 1945 Indonesia menjadi negara ke-78 yang membentuk Mahkamah Konstitusi di dunia. Eksistensi Mahkamah

Konstitusi dalam konstitusi dirumuskan melalui pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa: “*Kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi*”. Berdasarkan hal tersebut, kedudukan Mahkamah Konstitusi menjadi salah satu badan pada kekuasaan kehakiman bersama Mahkamah Agung yang kedua-duanya memiliki kewenangan untuk menilai menguji peraturan perundang-undangan.<sup>76</sup>

Pembagian kekuasaan pada ranah kekuasaan kehakiman yang dimandatkan kepada Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagaimana dalam pasal *a quo* pada hakikatnya dibarengi dengan harapan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dapat terjamin secara stabil dan demokratis. Hal ini disebabkan kekuasaan kehakiman pada prinsipnya kekuasaan tersebut terikat pada prinsip kemerdekaan dan bebas dari pengaruh maupun intervensi dari siapapun dan lembaga apapun untuk menegakkan hukum yang berkeadilan dan sesuai dengan kebenaran.

Secara yuridis, kewenangan Mahkamah Konstitusi telah memiliki *legal framework* yang semakin memperkuat eksistensi kewenangan salah satu lembaga kekuasaan kehakiman tersebut, mulai dari UUD NRI 1945 hingga kemudian dipertegas melalui UU No. 7 tahun 2020 atas perubahan UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Menilik pada UUD NRI 1945, kewenangan

---

<sup>76</sup> Zairin Harahap, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2014). Hlm. 63.

Mahkamah Konstitusi telah diamanatkan secara komprehensif dalam tubuh konstitusi tertinggi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia tersebut. Hal ini dapat dilihat jelas melalui pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945 bahwa kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk 4 hal berikut:

- 1 Menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945;
- 2 Memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945;
- 3 Memutuskan pembubaran partai politik; dan
- 4 Memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Kewenangan yang diberikan kepada Mahkamah Konstitusi tersebut juga dibarengi dengan kewajiban yang melekat pada organ yang dipercayakan sebagai *the guardian of constitution* tersebut, sebagaimana yang telah diatur dalam pasal 7B ayat (4) *jo.* pasal 24C ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili dan memutuskan usulan DPR terkait pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden paling lama 90 hari setelah permintaan DPR tersebut diterima”. Lebih lanjut, “Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat DPR mengenai dugaan pelanggaran Presiden atau Wakil Presiden menurut undang-undang. Pelanggaran yang dimaksud sebagaimana yang disebutkan dan diatur dalam ketentuan pasal 7A UUD NRI 1945, yaitu melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI 1945”.

Berdasarkan hal tersebut, peran Mahkamah Konstitusi pada hakikatnya berperan sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), penafsir konstitusi (*the final interpreter of the constitution*), pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) dan sebagai pelindung Hak Asasi Manusia (*the guardian of human rights*). Salah satu hal yang menarik dari peran Mahkamah Konstitusi ialah terletak pada sifat atau karakteristik pada putusannya yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*).

Secara harfiah, sifat final dan mengikat pada putusan Mahkamah Konstitusi memiliki makna tersendiri, Frasa “final” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) bermakna bahwa “terakhir dari rangkaian pemeriksaan”, sedangkan frasa mengikat mengandung arti sebagai “mengeratkan, menyatukan”. Berdasarkan hal tersebut, 2 frasa tersebut sejatinya memiliki keterikatan satu sama lain yang dapat diibaratkan sebagai 2 sisi mata uang. Bila dikaitkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi, maka 2 frasa tersebut mengandung makna bahwa tidak ada lagi upaya hukum lain ketika Mahkamah Konstitusi telah mengeluarkan putusan atas objek yang disengketakan, dan dari putusan tersebut lahir kekuatan mengikat (*verbindende kracht*) yang secara hukum harus dipatuhi dan dijalankan oleh seluruh subjek hukum.

Hal yang perlu juga ditekankan adalah Mahkamah Konstitusi merupakan bagian rumpun yudikatif, sehingga Mahkamah Konstitusi hanya berperan sebagai *negative legislator*, bukan *positive legislator* atau dengan kata lain *negative legislator* tidak berwenang untuk membuat norma baru, tetapi kewenangan tersebut hanya sebatas membatalkan, mensyaratkan atau membiarkan keberlakuan

norma yang diuji tersebut. Bedanya dalam putusan Mahkamah Konstitusi, dihilangkan suatu muatan materi undang-undang, sedangkan pembentuk undang-undang justru menciptakan rumusan muatan materi undang-undang. Itulah sebabnya, Mahkamah Konstitusi digolongkan sebagai *negative legislator*, sedangkan pembentuk undang-undang adalah *positive legislator*. Namun demikian, dalam perkembangannya Mahkamah Konstitusi tidak lagi berperan sebagai *negative legislator* tetapi sudah meloncat menjadi *positive legislator*<sup>77</sup>. Prof. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa kewenangan MK hanya terbatas pada membatalkan norma di mana MK sebagai *negative legislator*, bukan *positive legislator*. Selaras dengan pendapat tersebut, Prof. Mahfud MD menyatakan *negative legislator* merupakan kewenangan bertindak untuk menyatakan bahwa suatu norma bertentangan dengan konstitusi atau membiarkan suatu norma yang dibentuk oleh lembaga legislatif yang memiliki tolok ukur berupa original intent.

Berdasarkan status *quo* saat ini mengenai konstitusionalitas *presidential threshold*, maka wewenang dan peran Mahkamah Konstitusi semakin mempertegas bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga yang berwenang untuk menguji konstitusionalitas pasal tersebut atas mandat kewenangan pasal 24C ayat (2) UUD NRI 1945, yaitu “Menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945”. Dalam konteks wewenang menguji undang-undang terhadap UUD NRI 1945 disebut dengan *judicial review*. Hak uji materiil undang-undang (*materiele toetstingsrecht* atau *material judicial review*) adalah kewenangan hakim untuk menguji atau menilai undang-undang apakah isinya bertentangan atau tidak

---

<sup>77</sup> Taufiqurrahman Syahuri, *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum* (Jakarta: Prenada Media Group, 2011).

dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>78</sup>

Kewenangan *judicial review* yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi meliputi memeriksa dan memutuskan konstitusionalitas undang-undang dengan berpijak pada UUD NRI 1945. *Judicial review* merupakan konsekuensi logis dari sistem norma hukum yang bersifat berjenjang dan berlapis (*stufentheorie*) sebagaimana digagas oleh Hans Kelsen. Ketika permohonan *judicial review* diterima, maka Mahkamah Konstitusi dapat menguji undang-undang tersebut secara formil maupun materil. Pengujian formil berorientasi pada analisis terhadap pembentukan undang-undang tersebut apakah sudah sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan sebelumnya dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan, pengujian materil berfokus pada materi muatan atau isi suatu undang-undang yang dianalisis apakah tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Mahkamah Konstitusi dalam melakukan interpretasi hukum, secara normatif tidak terikat pada apapun selain pada konstitusi itu sendiri. Oleh karena itu, MK untuk perkara tertentu dapat menggunakan pendekatan tekstual, sementara untuk perkara lain menggunakan pendekatan kontekstual.<sup>79</sup> Oleh karena itu, eksistensi dan kewenangan Mahkamah Konstitusi pada hakikatnya hadir untuk melakukan prinsip *checks and balances* dalam hal kekuasaan kehakiman. Mekanisme *control* oleh lembaga kekuasaan kehakiman merupakan bagian penting dalam upaya membangun dan mengembangkan prinsip negara

---

<sup>78</sup> Dikdik M Sodik, *Pengantar Hukum Indonesia (Sejarah Dan Pokok-Pokok Hukum Indonesia)* (Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2018). Hlm. 75.

<sup>79</sup> Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi Dan Konsep Otonomi Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah Dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi* (Malang: Setara pres, 2013). Hlm. 107.

demokrasi berdasar atas hukum atau negara hukum yang demokratis.<sup>80</sup> Hal ini pun selaras dengan gagasan Hans Kelsen bahwa “*Recognized the need for an institution with power to control or regulate legislation*” yang bermakna bahwa Mahkamah Konstitusi merupakan jawaban atas kebutuhan cabang kekuasaan yang dapat mengontrol dan mengawasi pembentukan legislasi (UU). Pengawasan dan pengontrolan tersebut disalurkan dalam bentuk pengujian suatu undang-undang.

### **B. Disparitas Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Ketentuan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia**

Secara definitif, disparitas putusan merupakan suatu keadaan ketika putusan hakim tersebut tidak sama atau memiliki perbedaan antara suatu perkara dengan perkara lainnya terhadap objek yang sama. Berkaitan dengan putusan Mahkamah Konstitusi terkait ketentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia memiliki disparitas yang terlihat jelas. Sebelum itu, hingga per Maret 2023 ketentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden telah digugat ke Mahkamah Konstitusi sebanyak 28 kali.

Gugatan terakhir diajukan oleh Partai Kebangkitan Nusantara (PKN) pada tahun 2023 yang kemudian pada akhirnya gugatan tersebut tidak diterima oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa PKN tidak memiliki *legal standing* dalam perkara nomor 16/PUU-XXI/2023. Sebelumnya mulai dari kalangan akademisi, praktisi, masyarakat hingga partai politik seperti Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Bulan Bintang dan Partai Idaman telah mengajukan gugatan mengenai ambang batas tersebut, akan tetapi dari 28 gugatan

---

<sup>80</sup> Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review Di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009). Hlm. 175.

tersebut 5 gugatan ditolak dan sisanya tidak dapat diterima dengan mayoritas alasan bahwa kedudukan *legal standing* pemohon tidak mempunyai kedudukan hukum.

Gugatan pengujian mengenai ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden ke Mahkamah Konstitusi yang diajukan oleh Partai Kebangkitan Nusantara (PKN), bukanlah gugatan yang pertama kali. Lebih jauh sebelum adanya gugatan tersebut, Mahkamah Konstitusi pertama kali telah mengeluarkan putusan terkait dengan perkara tersebut pada tahun 2008. Oleh karena itu, untuk mengupas secara detail terkait pendapat Mahkamah Konstitusi dalam putusannya mengenai ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, dapat dianalisis melalui 2 putusan, yaitu putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008 tentang Pengujian UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum dan Putusan No. 53/PUU-XV/2017 tentang Pengujian UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.<sup>81</sup>

a. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 51-52-59/PUU-VI/2008

Pada putusan tahun 2008 ini, pada intinya Mahkamah Konstitusi memiliki pendapat bahwa persoalan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil presiden sebagai berikut<sup>82</sup>:

Pertama, terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa aturan ambang batas bersifat sangat diskriminatif dan mematikan kesempatan

---

<sup>81</sup> Abdul Ghoftar, *Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain Dispute on Presidential Threshold: Decisions of the Constitutional Court and Other Countries*" Experiences 488 Jurnal Konstitusi, Volume 15, Nomor 3, September 2018

<sup>82</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 51-52-59/PUU-VI/2008 dalam perkara pengujian UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD NRI 1945

untuk diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik dan penerapannya menimbulkan ketidakadilan, sehingga bertentangan dengan konstitusi. Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa hal tersebut tidak benar. Sebab, untuk menentukan Pemohon dapat diusulkan oleh Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden terlebih dahulu akan ditentukan oleh rakyat dalam Pemilu legislatif yang akan datang, yang berlaku secara sama bagi semua Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden;

Kedua, Mahkamah Konstitusi juga menilai bahwa pengaturan ambang batas dalam Pasal 9 UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilu merupakan satu norma konkret yang merupakan penjabaran Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945. Kebijakan syarat perolehan suara 20% (dua puluh persen) dari kursi DPR atau 25% (dua puluh lima persen) perolehan suara sah nasional dalam Pemilu DPR, sebagaimana telah menjadi pendapat Mahkamah dalam putusan-putusan terdahulu, merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang terbuka yang didelegasikan oleh Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 yang menentukan mengenai tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang dan Pasal 22E ayat (6) UUD NRI 1945 yang menentukan mengenai ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Ketiga, terhadap pendapat pemohon yang bahwa ambang batas sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum berpotensi menyebabkan tidak terselenggaranya Pemilu yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa tidak ada korelasi yang logis antara syarat dukungan 20% (dua puluh persen) kursi DPR atau 25% (dua puluh lima persen) suara sah secara nasional yang harus diperoleh Partai untuk mengusulkan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilihan umum yang demokratis, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, sebab justru pencapaian partai atas syarat tersebut diperoleh melalui proses demokrasi yang diserahkan pada rakyat pemilih yang berdaulat.

Hal demikian juga untuk membuktikan apakah partai yang mengusulkan Calon Presiden dan Wakil Presiden mendapat dukungan yang luas dari rakyat pemilih; Terlebih lagi, lanjut Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa syarat dukungan partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh 20% (dua puluh persen) kursi di DPR atau 25% (dua puluh lima persen) suara sah nasional sebelum pemilihan umum Presiden, menurut Mahkamah, merupakan dukungan awal; sedangkan dukungan yang sesungguhnya akan ditentukan oleh hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, terhadap Calon Presiden dan Wakil Presiden yang kelak akan menjadi Pemerintah sejak awal pencalonannya telah didukung oleh rakyat melalui partai politik yang telah memperoleh dukungan tertentu melalui Pemilu.

b. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 53/PUU-XV/2017

Pada putusan ini pada intinya Mahkamah Konstitusi berpendapat terkait gugatan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di

Indonesia bahwa<sup>83</sup>:

Pertama, terhadap dalil Pemohon yang menyatakan bahwa ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu adalah manipulasi dan tarik-menarik kepentingan politik partai-partai pendukung pemerintah, partai-partai oposisi, dan pemerintah dengan merujuk pada adanya sejumlah fraksi di DPR yang *walk out* pada saat disahkannya pengambilan putusan terkait UU Pemilu, Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa pembentukan suatu UU adalah keputusan politik dari suatu proses politik lembaga negara yang oleh Konstitusi diberi kewenangan membentuk UU, dalam hal ini DPR bersama Presiden. Oleh sebab itu, Mahkamah Konstitusi tidak berwenang menilai praktik dan dinamika politik yang terjadi selama berlangsungnya proses pembentukan suatu UU selama tata cara pembentukan UU dimaksud tidak bertentangan dengan tata cara atau prosedur yang ditentukan dalam UUD NRI 1945, khususnya yang diatur dalam Pasal 20 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945. Fakta tentang adanya sejumlah fraksi yang *walk out* dimaksud tidaklah menyebabkan substansi atau materi muatan suatu UU menjadi inkonstitusional melainkan hanya menunjukkan tingkat penerimaan materi muatan undang-undang yang bersangkutan tidak diperoleh secara aklamasi.

Kedua, terhadap dalil Pemohon bahwa ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu telah digunakan dalam Pemilu 2014

---

<sup>83</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 53/PUU-XV/2017 dalam perkara pengujian UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap UUD NRI 1945

sehingga tidak relevan dan kedaluwarsa ketika diterapkan dalam Pemilu serentak 2019, MK berpendapat bahwa UU yang mengatur tentang Pemilu 2014 bukanlah UU Nomor Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum melainkan UU No. 8 tahun 2012 yang tidak atau belum memberlakukan ketentuan tentang *presidential threshold* dalam proses pengusulan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Terlebih lagi, bagaimana mungkin undang-undang yang lahir belakangan dikatakan kedaluwarsa terhadap suatu keadaan atau peristiwa yang terjadi sebelumnya yang tunduk pada undang-undang yang berbeda.

Ketiga, terhadap dalil Pemohon yang menyatakan ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu bertentangan dengan logika keserentakan Pemilu 2019, yaitu bahwa Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dilaksanakan serentak bersamaan dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, sebagaimana dinyatakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, Mahkamah berpendapat sebagai berikut: Mahkamah Konstitusi dalam putusan sebelumnya, yaitu putusan No. 51-52-59/PUU-VI/2008 dalam pengujian UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum, telah menegaskan bahwa penentuan ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah kebijakan hukum pembentuk undang-undang.

Keempat, Mahkamah Konstitusi kembali mempertegas Putusan sebelumnya yaitu Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 dengan penjelasan:

1. Pertimbangan hukum mengenai ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden (yang saat itu diatur dalam Pasal 9 UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum) sebagai kebijakan pembentuk undang-undang (*legal policy*) sama sekali tidak dikaitkan dengan keberadaan norma Undang- Undang yang mengatur tentang dipisahkannya penyelenggaraan Pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dengan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD (sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (5) UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum), sebagaimana yang juga dimohonkan pengujian konstitusionalitasnya pada saat itu.
2. Argumentasi teoretik konstitusionalitas persyaratan mengenai ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden bukanlah diturunkan dari logika disatukan atau dipisahkannya Pemilu untuk memilih Presiden/Wakil Presiden dengan Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD melainkan dari argumentasi teoretik untuk memperkuat sistem Presidensial dalam pengertian mewujudkan sistem dan praktik pemerintahan yang makin mendekati ciri/syarat ideal sistem pemerintahan Presidensial sehingga tercegahnya praktik yang justru menunjukkan ciri-ciri

sistem Parleментар.

3. Sementara itu, argumentasi sosio-politik konstitusionalitas persyaratan mengenai ambang batas minimum perolehan suara partai politik (atau gabungan partai politik) untuk dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah memperkuat lembaga Kepresidenan sebagai lembaga yang mencerminkan legitimasi sosio-politik representasi masyarakat Indonesia yang berbhinneka.
4. Terhadap dalil pemohon bahwa ketentuan *presidential threshold* dalam pasal 222 UU Pemilu merusak sistem presidensial dan mengeliminasi fungsi evaluasi penyelenggaraan pemilu, pertimbangan Mahkamah sebagaimana diuraikan pada angka 1 sampai dengan angka 5 di atas telah menegaskan bahwa ketentuan yang termuat dalam Pasal 222 UU Pemilu justru bersesuaian dengan gagasan penguatan sistem Presidensial yang menjadi desain konstitusional UUD 1945. Sementara itu, jika yang dimaksud dengan mengeliminasi evaluasi penyelenggaraan Pemilu adalah anggapan Pemohon tentang adanya ketidakpuasan rakyat terhadap kinerja DPR dan Presiden-Wakil Presiden yang terpilih dalam Pemilu 2014 dengan asumsi bahwa rakyat akan dihadapkan pada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang sama yang akan berkompetisi dalam Pemilu 2019 sebagaimana ditegaskan pemohon dalam permohonannya, anggapan demikian terlalu

prematur sebab belum tentu pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang akan berkompetisi dalam Pemilu 2019 adalah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang sama dengan mereka yang berkontestasi dalam Pemilu 2014. Anggapan demikian baru akan terbukti secara *post factum*. Lagi pula, walaupun anggapan demikian benar, quod non, hal itu tidaklah serta-merta menjadikan norma yang terkandung dalam Pasal 222 UU Pemilu menjadi tidak konstitusional.

5. Terhadap dalil Pemohon bahwa ketentuan *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu bersifat diskriminatif karena memangkas hak Pemohon sebagai partai politik peserta Pemilu untuk mengusulkan ketuanya (*in casu* Rhoma Irama) sebagai calon Presiden, Mahkamah berpendapat bahwa dalil diskriminasi tidak tepat digunakan dalam hubungan ini karena tidak setiap perbedaan perlakuan serta-merta berarti diskriminasi. Diskriminasi baru dikatakan ada atau terjadi manakala terhadap hal yang sama diperlakukan secara berbeda dan perbedaan itu semata-mata didasari oleh perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan, pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan, baik individual maupun kolektif, dalam bidang politik, ekonomi,

hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 angka 3 UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Dalam kasus tersebut, perbedaan perlakuan yang dialami Pemohon bukanlah didasarkan pada alasan-alasan yang terkandung dalam pengertian diskriminasi sebagaimana diuraikan di atas melainkan karena Pemohon adalah partai politik baru yang baru akan berkontestasi dalam Pemilu 2019 sedangkan norma yang terkandung dalam Pasal 222 UU Pemilu adalah diberlakukan terhadap partai-partai politik yang telah pernah mengikuti Pemilu dan telah memperoleh dukungan suara tertentu. Bahkan, kendatipun partai-partai politik yang telah pernah mengikuti Pemilu itu diberlakukan ketentuan yang berbeda, hal itu juga tidak serta merta dapat dikatakan sebagai diskriminasi sepanjang pembedaan itu tidak didasari semata-mata oleh alasan-alasan sebagaimana termaktub dalam pengertian diskriminasi di atas.

Berbagai putusan Mahkamah Konstitusi mengenai gugatan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia mulai dari putusan awal hingga putusan saat ini mengantarkan pada satu titik kesimpulan yang bersifat konsisten, bahwa ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia bersifat konstitusional. Akan tetapi, jika kita membaca pendapat Mahkamah Konstitusi di setiap putusannya setidaknya terdapat beberapa kesimpulan yang juga bersifat konsisten, akan tetapi apabila dibaca secara

komprehensif dan dibandingkan dengan putusan Mahkamah Konstitusi yang lainnya terdapat disparitas yang sangat kompleks, seperti pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menyatakan bahwa sistem *presidential threshold* merupakan pendelegasian dari Pasal 6A ayat (5) UUD NRI 1945. Padahal Pasal 6A ayat (5) tersebut berkaitan dengan “tata cara” pelaksanaan Pemilihan Presiden, sedangkan sistem *presidential threshold* berkaitan dengan syarat menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Sehingga terdapat perbedaan mendasar antara “tata cara” dan “syarat” dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

Selain itu, masih berkaitan dengan pertimbangan konsisten dari Mahkamah Konstitusi mengenai “*open legal policy*” dalam putusannya tentang pengujian *presidential threshold*, setidaknya terdapat 4 putusan Mahkamah Konstitusi yang bertentangan dengan putusannya sendiri terkait dengan batasan-batasan “*open legal policy*”, yaitu:

1. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya No. 6/PUU-III/2005 berpendapat bahwa “*open legal policy* itu bisa diterapkan sepanjang tidak dilakukan secara sewenang-wenang dan tidak melampaui kewenangan pembentuk undang-undang”.<sup>84</sup> Padahal, ketentuan *presidential threshold* dalam pasal 222 UU Pemilu sejatinya telah melampaui kewenangan, sebab pasal tersebut dikunci dalam pasal 6 ayat (5) UUD NRI 1945 yang sejatinya hanya mengatur hal teknis;
2. Dalam putusan No. 7/PUU-XI/2013 yang berisi pendapat Mahkamah

---

<sup>84</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 6/PUU-III/2005 dalam perkara pengujian UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI 1945

Konstitusi yang menyatakan “*open legal policy* itu sepanjang tidak menimbulkan problematik kelembagaan dan tidak menimbulkan kebuntuan hukum (*dead lock*) yang dapat merugikan hak konstitusionalitas warga negara”.<sup>85</sup> Jika menilik pada pelaksanaan 2 Pemilu dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebelumnya, yaitu tepatnya pada tahun 2014 dan 2019 hanya selalu menghasilkan 2 pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Ironisnya calon Presiden yang selalu diikuti oleh orang yang sama tersebut notabene berasal dari partai politik yang sama. Hal tersebut menandakan terjadi *dead lock* sekaligus telah menimbulkan kerugian konstitusionalitas yang tidak hanya bagi warga negara tetapi juga partai politik. Kerugian bagi warga negara adalah keterbatasan opsi calon Presiden dan Wakil Presiden, sementara kerugian konstitusionalitas bagi partai politik dapat dilihat dari terdegradasinya fungsi partai politik dalam mencalonkan kader-kader terbaiknya ketika tidak memenuhi *presidential threshold*;

3. Dalam putusan No. 30-74/PUU-XII/2014 Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa “*open legal policy* itu tidak boleh bertentangan dengan UUD NRI 1945”.<sup>86</sup> Jika dianalisis ketentuan *presidential threshold* dalam pasal 222 UU Pemilu sejatinya bertentangan dengan UUD NRI 1945. Sebab, sebelumnya ketentuan ambang batas baik

---

<sup>85</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 7/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian UU No. 8 tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap UUD NRI 1945

<sup>86</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30-74/PUU-XII/2014 dalam perkara pengujian UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap UUD NRI 1945

yang diterjemahkan sebagai “ambang batas pencalonan” maupun “ambang batas keterpilihan” telah diatur dalam pasal 6 ayat (2) dan (3) UUD NRI 1945;

4. Dalam putusan No. 26/PUU-VII/2009 Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa “*open legal policy* itu hanya bisa diterapkan sepanjang tidak melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang *intolerable*”<sup>87</sup>. Ketika “*open legal policy*” dimaknai demikian, maka 3 putusan Mahkamah Konstitusi di atas ditambah putusan ini yang memuat mengenai batasan “*open legal policy*”, sejatinya telah dilanggar semua.

Berdasarkan hal tersebut, sifat putusan Mahkamah Konstitusi yang bersifat *final and binding* sejatinya telah terdegradasi dengan sendirinya. Bahkan, lahirnya putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan gugatan *presidential threshold* justru bersifat inkonsisten dan bertentangan dengan putusan sebelumnya.

Selain itu, jika dianalisis terkait alasan mayoritas *judicial review* mengenai ketentuan *presidential threshold* tidak diterima oleh Mahkamah Konstitusi, sejatinya Mahkamah konsisten dengan alasan bahwa *legal standing* pemohon tidak berkekuatan hukum, menurut Mahkamah yang seharusnya memiliki *legal standing* atau pemohonnya adalah partai politik peserta pemilu sebab, ketentuan *presidential threshold* berpedoman pada pasal 6A UUD NRI 1945. Padahal, berbicara mengenai pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak hanya berbicara mengenai siapa yang boleh mencalonkan Presiden dan/atau Wakil Presiden, akan

---

<sup>87</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 26/PUU-VII/2009 dalam perkara pengujian UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD NRI 1945

tetapi juga berbicara mengenai publik dalam hal ini masyarakat yang sejatinya juga terdapat hak konstitusionalitas di dalamnya.

Akan tetapi, ketika logika Mahkamah Konstitusi tersebut menjadi acuan maka salah satu jalan dalam melakukan *judicial review* adalah gugatan terkait *presidential threshold* harus dilakukan oleh partai politik peserta pemilihan umum, walaupun sebelumnya telah ada Partai Keadilan Sejahtera yang melakukan *judicial review* namun pada akhirnya semua pokok permohonan ditolak oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusannya No. 73/PUU-XX/2022.<sup>88</sup> Dalam putusan tersebut terdapat *dissenting opinion* oleh 2 hakim konstitusi yaitu Dr. Suhartoyo, S.H., M.H. dan Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.P.A.

Suhartoyo dalam pandangannya menilai bahwa tidak perlu ada *presidential threshold* dalam pemilu. Sementara, alasan penolakan Saldi Isra terkait ketentuan *presidential threshold* didasari atas argumen bahwa “Mahkamah seharusnya tetap menempatkan atau lebih memberikan prioritas pada pemenuhan hak konstitusional (*constitutional rights*) partai politik peserta pemilu dibandingkan dengan pemenuhan atas penilaian desain konstitusi atau *constitutional design* atau *constitutional engineering* yang menghendaki adanya penyederhanaan jumlah partai politik peserta pemilu. Dengan demikian, perlu lebih ditegaskan, secara tekstual, hak konstitusional partai politik peserta pemilu untuk mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden diatur secara eksplisit dalam Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945”. Kedua pandangan tersebut sejatinya telah menegaskan bahwa ketentuan *presidential threshold* dalam

---

<sup>88</sup> Putusan Mahkamah Konstitusi No. 73/PUU-XX/2022 dalam perkara pengujian UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap UUD NRI 1945

pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak hanya dapat dimaknai sebatas hanya bagi partai politik peserta pemilu, akan tetapi juga hak konstitusional warga negara yang sejatinya merupakan hal yang paling prioritas.

Bahkan, jika menilik pada tahun 2017 yang melahirkan pasal 222 dalam UU No. 7 tahun 2017 hal ini pun diperparah ketika 4 partai politik yang *walk out* ketika membahas ambang batas pencalonan Presiden, yaitu Demokrat, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Gerindra, dan Partai Amanat Nasional (PAN). Oleh karena itu, diharapkan partai-partai tersebut menjadi garda terdepan untuk menempuh jalur *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi mengenai ketentuan ambang batas pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia.

Berdasarkan hal tersebut, Mahkamah Konstitusi yang memiliki marwah sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) dan sebagai pelindung Hak Asasi Manusia (*the guardian of human rights*) seyogyanya menjadi garda terdepan dan tumpuan terakhir dalam menyelamatkan hak konstitusional warga negara dan partai politik yang dirugikan dalam pemilu akibat dari penerapan *presidential threshold* dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia.

Menurut Hans Kelsen, suatu aturan hukum harus dalam keadaan valid terlebih dahulu baru diketahui apakah aturan tersebut dapat menjadi efektif. Jika setelah diterapkan ternyata peraturan yang sebenarnya sudah valid tersebut ternyata tidak dapat diterapkan atau tidak dapat diterima oleh masyarakat secara meluas dan/atau secara terus-menerus, sehingga berubah sifat dari aturan yang

valid menjadi aturan yang tidak valid.<sup>89</sup> Masifnya pengajuan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi mengenai ketentuan tersebut oleh berbagai kalangan menjadi penanda bahwa ketentuan tersebut bukanlah kebijakan yang solutif dan sesuai dalam memenuhi kebutuhan hukum di Indonesia. Oleh karena itu, konstusionalitas ketentuan ambang batas 20% harus menjadi pertimbangan utama untuk dilihat kembali apakah hal tersebut telah menghasilkan kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum.



---

<sup>89</sup> Munir Fuady, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum* (Jakarta: PrenadaMedia Group, 2014).

## BAB V PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan perumusan masalah yang kemudian diuraikan dalam hasil penelitian dan analisa yang disajikan pada bab-bab sebelumnya, maka pada penelitian ini dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

- 1 Hak konstitusional warga negara dan partai politik dalam pemilu pada dasarnya telah dimuat dalam Pasal 6A Ayat (2), Ayat (5), Pasal 22E UUD NRI 1945, Pasal 28D ayat (1) dan (3) UUD NRI 1945 hingga aturan turunan lainnya yang memuat hak konstitusional warga negara, partai politik dan asas-asas pemilu. Akan tetapi, ketentuan ambang batas (*presidential threshold*) dalam pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden berseberangan dengan berbagai peraturan perundang-undangan di atas. Selain itu, ketentuan *presidential threshold* berpotensi melanggar kedaulatan rakyat dalam pemilu sebagai prinsip dasar dalam negara demokrasi. Dari sisi partai politik, pemberlakuan sistem *presidential threshold* memberikan dampak negatif dalam sistem kepartaian di Indonesia. yaitu: pertama, adanya perbuatan diskriminatif antara partai politik besar dan partai politik kecil. Dan kedua, melemahkan fungsi rekrutmen politik yang dijalankan oleh partai politik dalam mempersiapkan calon pemimpin. Sehingga ketentuan ambang batas pengajuan calon presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) berapapun besarnya adalah bertentangan dengan konstitusi;

- 2 Korelasi antara ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dengan sistem presidensial di Indonesia pada dasarnya tidak memiliki relevansi, terkhusus pada aspek penguatan sistem presidensial. Selain karena desain konstitusi UUD NRI 1945 tidak mempersyaratkan ambang batas untuk memperkuat sistem presidensial, juga karena karakteristik sistem presidensial pada dasarnya berorientasi pada relasi kekuasaan eksekutif dan legislatif yang memiliki posisi sejajar, sehingga tidak saling inferior dan tumpang tindih kewenangan. Penerapan ambang batas (*presidential threshold*) dalam faktual sejarah ketatanegaraan Indonesia tidak memberikan jaminan efektivitas dan stabilitas pemerintahan; dan
- 3 Disparitas putusan Mahkamah Konstitusi mengenai gugatan ambang batas (*presidential threshold*) dapat dilihat dari berbagai putusan yang mengalami tumpang tindih, saling bertentangan hingga *disseinting opinion*. Seperti pada putusan No. 73/PUU-XX/2022 terhadap gugatan UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilu terhadap UUD NRI 1945 yang memuat dissenting opinion oleh 2 hakim konstitusi yaitu Dr. Suhartoyo, S.H., M.H. dan Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., M.P.A. Bahkan, jika dianalisis putusan Mahkamah Konstitusi mengenai gugatan presidential threshold justru mendegradasi sifat putusannya sendiri yang bersifat final and binding, sebab terdapat beberapa putusan yang inkonsisten dan saling bertentangan dengan putusan sebelumnya.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil uraian sebelumnya, maka penulis menyarankan dalam

bentuk poin per poin sebagai upaya memberikan sumbangsih pemikiran sebagaimana asas hukum “*lex semper debet remidium*” bahwa hukum selalu memberi obat, yaitu:

- 1 Klausul *presidential threshold* dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum harus dihapuskan melalui 2 upaya, yaitu 1) Melakukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi dalam hal ini mendorong agar partai politik peserta pemilu sebagai pemohon sebab selama ini mayoritas alasan tidak diterimanya gugatan akibat *legal standing* pemohon yang tidak memiliki kekuatan hukum; dan 2) Mendorong Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk merevisi UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, terkhusus pada pasal 222 yang memuat ketentuan ambang batas (*presidential threshold*).
- 2 Mahkamah Konstitusi yang memiliki marwah sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of the constitution*), pengawal demokrasi (*the guardian of the democracy*), pelindung hak konstitusional warga negara (*the protector of the citizen's constitutional rights*) dan sebagai pelindung Hak Asasi Manusia (*the guardian of human rights*) seyogyanya menjadi garda terdepan dan tumpuan terakhir dalam menyelamatkan hak konstitusional warga negara dan partai politik yang dirugikan dalam pemilu akibat dari penerapan *presidential threshold* dalam pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia, dengan memprioritaskan pemenuhan hak konstitusional (*constitutional rights*) warga negara dan partai politik peserta pemilu dibandingkan dengan pemenuhan atas penilaian desain konstitusi atau *constitutional*

*design atau constitutional engineering melalui presidential threshold.*



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Abdullah, Primayatno. "Revitalisasi Kewenangan PTUN,". Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2016.
- Aminah, Siti. *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*. Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- Asshiddiqe, Jimly. "Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara,". Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009.
- . "Hukum Acara Pengujian Undang-Undang." Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepanitraan MK RI, 2006.
- . "Konstitusi Dan Konstitualisme Indonesia,". Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepanetraan MK RI, 2006.
- . "Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia,". Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepanetraan MK RI, 2010.
- . "Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia," n.d.
- Attamimi, A. Hamid S. "Peranan Kepres Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara-Studi Analisis Mengenai Kepres Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita 1-Pelita IV," n.d.
- Bo'a, Fais Yonasa. *Pancasila Dalam Sistem Hukum*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- . "Dasar-Dasar Ilmu Politik,". Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Damsar. *Pengantar Sosiologi Politik*. Jakarta: Prenada Media Group, 2019.
- Fuady, Munir. *Teori-Teori Besar Dalam Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, 2014.
- Harahap, Zairin. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014.
- Hoesein, Zainal Arifin. *Judicial Review Di Mahkamah Agung RI Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2009.
- Hr, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Depok: Rajawali Pres, 2018.

- Isra, Saldi. "Pemilu Serentak 2019,". Jakarta: Lembaga Pengetahuan Indonesia, 2014.
- . "Pemilu Serentak 2019,". Jakarta: Lembaga Pengetahuan Indonesia, 2014.
- Kelsen, Hans. "General Theory of Law and State, Translated by Anders Wedberg,". Harvard: massachusetts, 2009.
- . "Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara,". Bandung: Nusa Media, 2006.
- . "Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara," Bandung: Nusa Media, 2006.
- komisi Pemilihan umum. "Modul I: Pemilu Untuk Pemula," Jakarta: komisi pemilihan umum, 2010.
- Librayanto, Romi. "Ilmu Negara: Suatu Pengantar," Pustaka Refleksi Makassar, 2012.
- M. Triyanto. *Negara Hukum Dan HAM*. Yogyakarta: Penerbit Ombak, 2013.
- Manan, Abdul. *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, 2013.
- Manan, Andul. "Dinamika Politik Di Indonesia," Jakarta: Kencana, 2018.
- Marzuki, Peter Mahmud. "Penelitian Hukum," Jakarta: Kencana, 2008.
- . "Penelitian Hukum," Jakarta: Kencana, 2008.
- . *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- MD, Mahfud. *Perdebatan Hukum Tata Negara Dasar Amandemen Konstitusi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2011.
- . "Politik Hukum Di Indonesia," Jakarta: Rajawali Pres, 2011.
- Mufti, Muslim, and Ahmad Syamsir. *Pembangunan Politik*. Bandung: CV Pustaka Setia, 2016.
- Muhtaj, Majda El. *Hak Asasi Manusia Dalam Konstitusi Indonesia Dari UUD 1945 Sampai Dengan Perubahan UUD 1945 Tahun 2002*. Jakarta: Prenada Media Group, 2015.
- Nawawi, Badruzzaman. *Pengantar Hukum Tata Negara Suatu Kajian Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Teoritis-Historiografi*. Yogyakarta: CV Mine

Yogyakarta, 2021.

- Nurwijaya, Septi, and Prasetyoningsih Septi. "Politik Ketatanegaraan," Yogyakarta: Lab Fakultas Hukum UMY, 2006.
- Nurwijayanti, Septi, and Nanik Prasetyoningsih. "Politik Ketatanegaraan," Yogyakarta: Lab Fakultas Hukum UMY, 2006.
- Nurwijayanti, Septi, and Nanik Praseyoningsi. "Politik Ketatanegaraan," Yogyakarta: Lab Fakultas Hukum UMY, 2006.
- Nurwijayanti, Septi, and Nanik Praseyoningsih. "Poliitk Ketatanegaraan," Yogyakarta: Lab Fakultas Hukum UMY, 2006.
- Rohania, Yoyoh, and Efrizah. "Pengantar Ilmu Politik: Kajian Mendasar Ilmu Politik," Malang: Intelegensia Media, 2015.
- Romli, Lili. "Sistem Presidensial Indonesia: Dinamika, Problematik Dan Penguatan Pelembagaan," Manado: Setara pres, 2019.
- . "Sistem Presidensial Indonesia: Dinamika Problematikdan Penguatan Pelembagaan," Malang: Setara Press, 2019.
- . "Sistem Presidensial Indonesia," Malang: Setara pres, 2019.
- . "Sistem Presidensial Indonesia," Malang: Setara pres, 2019.
- Satriawan, M Iwan, and Siti Khoiriah. *Ilmu Negara*. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2017.
- Sirajuddin, and Winardi. *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara*. Malang: Setara Press, 2016.
- Sodik, Dikdik M. *Pengantar Hukum Indonesia (Sejarah Dan Pokok-Pokok Hukum Indonesia)*. Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2018.
- Soejono, and Abdurrahman. "Metode Penelitian Hukum," Jakarta: Rineka Cipta, 2003.
- . "Metode Penelitian Hukum," Jakarta: Rineka Cipta, 2003.
- Streb, Matthew Justin. "Law and Election Politics: The Rules of the Game, New York, Routledge, Dalam Muhammad Siddiq Armia Dkk, 'Penghapusan Presidential Threshold Sebagai Upaya Pemulihan Hak-Hak Konstitusional.'" *Pelita* 1, no. 2 (2013):.
- Suketi, and Galang Taufani. *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, Praktik)*. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018.

Sukriono, Didik. *Hukum, Konstitusi Dan Konsep Otonomi Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah Dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi*. Malang: Setara pres, 2013.

Sumadi, Ahmad Fadlil, Achmad Edi Subiyanto, and Anna Triningsih. *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Perkembangan Dalam Praktik*. Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2020.

Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanti, and Hasyim As'yar. "Merancang Sistem Politik Demokratis, Menuju Pemerintahan Presidensial Yang Efektif," 5. Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011.

Syahuri, Taufiqurrahman. *Tafsir Konstitusi Berbagai Aspek Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, 2011.

Syamsuddin, Aziz. "Proses & Teknik Penyusunan Undang-Undang," Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

Tutik, Titik Triwulan. "Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945," Jakarta: Cerdas PustakaPublissher, 2008.

Umum, komisi pemilihan. "Modul I: Pemilu Untuk Pemula," Jakarta: komisi pemilihan umum, 2010.

———. "Modul I: Pemilu Untuk Pemula," Jakarta: komisi pemilihan umum, 2010.

———. "Modul I: Pemilu Untuk Pemula," Jakarta: komisi pemilihan umum, 2010.

Umum, komisi Pemilihan. "Modul I: Pemilu Untuk Pemula," Jakarta: komisi pemilihan umum, 2010.

Wahyudi, Alwi. *Hukum Tata Negara Indonesia Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2013.

Yusa, I Gede, Ni Ketut Sri Utari, I Nengah Suantra, Komang Pradnyana Sudibya, Made Nurmawati, Ni Luh Gede Astariyani, Ni Made Ari Yuliantini Griadhi, and Nyoman Mas Aryani. *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*. Edited by Bagus Hermanto. Malang: Setara Press, 2016.

Yuswalina, and Kun Budianto. *Hukum Tata Negara*. Malang: Setara Press, 2016.

## **Jurnal**

Adhari, Agus. "Eksistensi Presidential Trheshold Pada Pemilu Umum Serentak

2019.” *Jurnal Hukum*, n.d.,

Dirga Achmad, Azlan Thamrin, *Calon Presiden Perseorangan dan Presidential Threshold dalam Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia*, *Jurnal Syariah dan Hukum* Volume 19 Nomor 2 Desember 2021.

Ghoffar, Abdul. “Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi Dan Pengalaman Di Negara Lain Dispute on Presidential Threshold: Decisions of the Constitutional Court and Other Countries” 15, no. 3 (2018).

Hardiyono, V. “Indonesia Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tantangannya.” *Hukum*, n.d.,

Luthfil Ansori, *Telaah Terhadap Presidential Threshold Dalam Pemilu Serentak 2019*, *Jurnal Yuridis* Vol. 4 No. 1, Juni 2017.

Matthew Justin Streb, 2013, *Law and Election Politics: The Rules of the Game*, New York, Routledge, dalam Muhammad Siddiq Armia dkk, “*Penghapusan Presidential Threshold Sebagai Upaya Pemulihan Hak-hak Konstitusional*”, (Petita, Volume 1 Nomor 2, Oktober 2016).

Rusma Dwiwana, Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan Checks and Balance System, (*Jurnal Hukum*, Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara).

Sodikin. “Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif Dengan Pemilu Presiden Dan Wakil Presiden) Dan Penguatan Sistem Presidensiil.” *Jurnal Rechtsvinding* 3, no. 1 (2014): h. 21.

#### **Website**

“Badan Pusat Pengembangan Dan Pembinaan Bahasa (n. d). Penyaluran. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online. Diakses 19 September 2022, Melalui <https://kbbi.we.id/rata>,” n.d.

Raiz Rozali, “*Asas-Asas dan Teori Pembentukan Perundang-Undangan*”, <https://zalirais.wordpress.com/2013/09/12/asas-asas-dan-teori-pembentukan-perundang-undangan/>, diakses pada tanggal 14 Februari 2023 Pukul 22.00 Wita.

#### **Peraturan perundang-undangan**

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

UU No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik

UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 6/PUU-III/2005 dalam perkara pengujian UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terhadap UUD NRI 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 51-52-59/PUU-VI/2008 dalam perkara pengujian UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD NRI 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 26/PUU-VII/2009 dalam perkara pengujian UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap UUD NRI 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 7/PUU-XI/2013 dalam perkara pengujian UU No. 8 tahun 2011 tentang perubahan atas UU No. 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap UUD NRI 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 30-74/PUU-XII/2014 dalam perkara pengujian UU No. 1 tahun 1974 tentang Perkawinan terhadap UUD NRI 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 53/PUU-XV/2017 dalam perkara pengujian UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap UUD NRI 1945

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 73/PUU-XX/2022 dalam perkara pengujian UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap UUD NRI 1945

PAREPARE



LAMPIRAN-LAMPIRAN

Lampiran



### **BIOGRAFI PENULIS**

**Muhammad Andri Alvian**, lahir pada tanggal 10 Desember 2001 di Kota Makassar, Sulawesi Selatan. Penulis merupakan anak ketiga dari empat bersaudara dari pasangan Muhatta dan Masdi. Sebelum menjadi mahasiswa program studi Hukum Tata Negara (HTN) IAIN Parepare, penulis terlebih dahulu menyelesaikan pendidikan di SD Negeri Garuda Makassar (2007-2013), SMP Negeri 1 Makassar (2013-2016), dan SMA Negeri 2 Sidrap (2016-2019).

Selama menjadi mahasiswa IAIN Parepare, penulis terlibat dalam berbagai kegiatan lomba baik di bidang akademik maupun non akademik. Lomba akademik berupa lomba debat konstitusi dan lomba karya tulis ilmiah, diantaranya adalah: Juara 1 dan Best Speaker Lomba Debat Konstitusi Pekan Olahraga Riset dan Ornamen Seni Se-PTKI Indonesia Timur (POROS INTIM) IAIN Gorontalo 2021, Juara 1 dan Best Speaker Lomba Debat Hukum Nasional Piala MPR RI UIN Maulana Malik Ibrahim Malang 2021, Juara 1 Lomba Debat Hukum Sam Ratulangi Law Fair Universitas Sam Ratulangi Manado 2022, Juara 2 Lomba Debat Hukum Raden Rahmat Law Fair UIN Sunan Ampel Surabaya 2023, Juara 1 Lomba Debat Konstitusi Olimpiade Agama, Sains dan Riset Perguruan Tinggi Keagamaan Islam (OASE) se-PTKI UIN Syarif Hidayatullah Jakarta 2023, Juara 2 Lomba Debat Karya Tulis Ilmiah Nasional yang diselenggarakan oleh Ombudsman Kota Makassar 2022, dan berbagai prestasi akademik lainnya. Adapun prestasi di bidang non akademik diantaranya adalah: Juara 1 Pemilihan Duta GenRe Kota Parepare 2020, Duta GenRe Provinsi Sulawesi Selatan 2020 dan Delegasi IAIN Parepare dalam ajang lomba Karate Pekan Seni dan Olahraga Nasional (PESONA) I PTKN 2022 di UIN Sunan Gunung Djati Bandung 2022.

Selain itu, penulis juga aktif dalam menerbitkan berbagai karya tulis ilmiah berupa jurnal dan artikel. Hal tersebut dapat dilihat melalui profil penulis di google scholar. Beberapa judul karya tersebut ialah “Kompabilitas mekanisme *omnibus law* dalam pengaturan perpajakan”, “Regulasi *E-Sports* dalam konteks ketenagakerjaan di Indonesia”, “Kesalahpahaman euthanasia dalam perspektif hak asasi manusia dan hukum Islam”, dan berbagai tulisan lainnya.

*Alhamdulillah*, dari amanah penghargaan yang diraih penulis selama menempuh pendidikan tersebut tidak terlepas tanpa doa dan *support* dari orang tua, keluarga, dosen, teman dan berbagai pihak yang mendoakan tanpa terdengar secara langsung. Penulis juga sadar bahwa hal tersebut merupakan amanah yang memberikan isyarat agar penulis terus belajar, belajar dan belajar agar dapat bermanfaat bagi diri sendiri dan orang lain.

Materi kuliah yang sangat disukai penulis yaitu materi Hak Asasi Manusia, Peraturan perundang-undangan dan Hukum Kelembagaan Negara. Penulis sangat bersyukur dapat diberikan kesempatan menyelesaikan studi strata satu. Oleh karena itu, untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Tata Negara (*siyasa*), penulis mengajukan skripsi dengan judul **“KONTRA PRODUKTIF AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DI INDONESIA”**.

PAREPARE