

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) menyatakan, bahwa: “Presiden republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar” Berdasarkan ketentuan di atas di katakan, bahwa Presiden mempunyai kewenangan untuk menjalankan pemerintahan yang berpedoman terhadap konstitusi. Negara kesatuan republik Indonesia sendiri merupakan negara yang menganut sistem presidensiil (presidensial) yang menghendaki, bahwa presiden harus dipilih melalui pemilihan umum dan terpisah dengan kekuasaan legislatif. Dalam proses pelaksanaannya dilakukan dengan mekanisme yang wajib dan sesuai dengan asas demokrasi.

Menurut Jimly Asshiddiqie sistem presidensiil merupakan *concentration of governing power and responsibility upon the president*, yaitu dimana presiden mempunyai tanggung jawab penuh terhadap pelaksanaan pemerintahan dan bertanggung jawab langsung kepada rakyat dan konstitusi oleh karena pada sistem presidensiil ini presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.¹

Sistem presidensiil sendiri menghendaki adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, sehingga di dalam sistem ini mengenal adanya presiden yang mempunyai tugas sebagai kepala pemerintahan dan berfungsi sebagai eksekutif yang menjalankan pemerintahan.

Adapun ciri dari sistem presidensiil Menurut Mahfud MD adalah sebagai berikut:

- a. Kepala negara menjadi Kepala Pemerintahan (eksekutif);
- b. Pemerintah tidak bertanggungjawab kepada parlemen (DPR) Pemerintah dan Parlemen adalah sejajar;

¹Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika. Jakarta, 2017, h. 169.

- c. Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden; dan
- d. Eksekutif dan Legislatif sama-sama kuat.²

Adapun menurut C.F. Strong salah satu ciri sistem pemerintahan presidensial adalah “Presiden tidak dipilih oleh parlemen (kekuasaan legislatif), tetapi dipilih langsung oleh rakyat atau oleh dewan pemilih seperti berlaku di Amerika Serikat.”³

Hal ini sejalan dengan apa yang diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Ketentuan hasil perubahan ketiga pada konstitusi Indonesia tersebut telah mengamanatkan negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat, Dalam paham kedaulatan rakyat (*democracy*) rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara⁴. Artinya kedaulatan berada di tangan rakyat, sehingga rakyat mempunyai hak dalam menentukan pilihannya. Perlu dilakukannya pemilihan umum yang terbuka untuk umum atau secara langsung sebagai bentuk menjalankan wewenang rakyat dalam menentukan sendiri siapa perwakilannya yang akan duduk di kursi legislatif maupun eksekutif. Biasanya dilakukan dalam kurung waktu 5 tahun sekali, Sistem ini mengacu pada ketentuan Pasal 22E Ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan: “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.” Dengan demikian pemilihan umum menjadi sebuah kewajiban yang harus diselenggarakan oleh negara. Dalam upaya

²Mexasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara di Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2011, h. 128.

³C.F Strong, dalam Hufron dan Syofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer*, Grafika Laksbang, Yogyakarta, 2016, h 169.

⁴Kusnardi & Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN–FHUI,, Jakarta, 1983, h. 328.

memberikan jaminan hak-hak demokrasi kepada setiap masyarakat Indonesia dan kepada setiap masyarakat Indonesia yang terlibat dalam kompetisi pemilihan umum tersebut, khususnya pencalonan presiden dan wakil presiden.

Adapun untuk ketentuan pencalonan presiden dan wakil presiden dalam pemilihan umum diatur pada Pasal 6 UUD NRI 1945 menyatakan: “Calon presiden dan calon wakil presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai presiden dan wakil presiden.” Ketentuan ini menjelaskan terkait bagaimana syarat mutlak untuk seseorang dapat mencalonkan diri sebagai Presiden dan wakil Presiden, sehingga yang akan menjadi pedoman utama dalam menentukan syarat sahnya seseorang untuk dapat mengikuti pemilihan umum. Kemudian pada Pasal 6A UUD NRI 1945 menyatakan: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.” Pasal tersebut menjelaskan, bahwa untuk dapat mencalonkan diri sebagai presiden dan wakil presiden, maka calon Presiden harus dan wajib didukung oleh partai politik atau pencalonannya diusulkan oleh partai politik sehingga memenuhi persyaratan sebagaimana yang telah ditentukan oleh Undang-Undang tersebut.

Dalam persyaratan pencalonan presiden yang diatur pada Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan: “Pasangan Calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya (Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017

Tentang Pemilihan Umum, h. 82)”. Pengaturan ini disebut sebagai ketentuan *Presidential threshold* atau ambang batas pencalonan.

Dengan adanya penambahan norma *Presidential threshold* kedalam peraturan pemilu maka timbul pertanyaan mendasar, yakni, dengan adanya penambahan norma *presidential threshold* dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 itu, Apakah penambahan syarat tersebut sudah sesuai dengan ketentuan di dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945? Karena norma tersebut memuat penambahan unsur *presidential threshold* didalamnya. Sementara pada Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 sudah menyebutkan secara spesifik terkait syarat pencalonan presiden dan wakil presiden. Dan bagaimana akibat hukum yang akan ditimbulkan dengan adanya penambahan persyaratan *Presidential threshold* yang sebelumnya tidak diamanatkan dalam Pasal 6A UUD NRI 1945.? Dengan berlakunya ketentuan-ketentuan tersebut, secara langsung menimbulkan banyak terjadinya permohonan gugatan *Judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi, Namun dalam *Putusan* Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XI/2013. Mahkamah Konstitusi memilih untuk menolak semua gugatan *Presidential Threshold* tersebut, sehingga kemudian isu inilah yang menjadi alasan untuk melakukan penelitian hukum secara normatif, Sebab perlu adanya peninjauan kembali secara akademis, sehingga dapat menemukan jawaban konkrit terkait bagaimana konstusionalitas dari adanya pengaturan sistem *Presidential Threshold* tersebut.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah *Presidential Threshold* yang diatur pada Pasal 222 Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu telah sesuai dengan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945.?
2. Apa akibat hukum yang timbul dari pengaturan sistem *Presidential threshold* yang diatur pada Pasal 222 Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu terhadap pemilihan umum presiden dan wakil Presiden.?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan apakah *Presidential Threshold* yang diatur pada Pasal 222 Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu telah sesuai dengan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945.?
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan akibat hukum yang timbul dari pengaturan sistem *Presidential threshold* yang diatur pada Pasal 222 Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu terhadap pemilihan umum Presiden dan wakil Presiden.

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini mempunyai manfaat secara teoritis dan manfaat secara praktis yakni:

1. Manfaat Teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat menambah khazanah serta cakrawala ilmu pengetahuan dan memberikan sumbangan pengetahuan serta masukan-masukan terhadap konsep pengaturan pemilihan umum (pemilu) di Indonesia. Agar dalam praktek pemilihan umum (demokrasi langsung) tidak terjadi

penyimpangan terhadap konstitusi sehingga hak setiap warga negara dalam berpolitik dapat terpenuhi oleh karena itu penulis mengulas permasalahan terkait konstiusionalitas dari pengaturan *presidential threshold* pada Pasal 222 Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang pemilu.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini bermanfaat sebagai upaya perbaikan terhadap sistem demokrasi dan ketatanegaraan di Indonesia, yang mana lebih spesifik dapat dijadikan sebagai bahan dan landasan oleh para praktisi hukum, intelektual dan para mahasiswa dalam mengkaji dan mengkritisi kembali terkait sistem *Presidential threshold* pada Pasal 222 Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang pemilu, dalam mekanisme pemilihan umum di Indonesia.

1.5. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan prosedur atau cara Peneliti di dalam mengumpulkan dan menganalisis bahan hukum. Penulisan skripsi yang baik dan benar, harus menggunakan metode penelitian hukum yang baku yang sudah diakui oleh ahli hukum. Diantaranya yaitu meliputi:

1.5.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yakni suatu penelitian hukum untuk menganalisis aturan hukum, mengkaji pertentangan hukum atau konflik norma, menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk mencari pemecahan masalah atas isu hukum (*legal issue*) yang ada. Hasil dari penelitian ini adalah memberikan preskripsi mengenai rumusan masalah yang diajukan. Penelitian hukum normatif hanya meneliti norma hukum, tanpa melihat praktek hukum di lapangan (*law in action*). Menurut Soetandyo Wignyosoebroto: “Penelitian hukum adalah seluruh upaya untuk mencari dan menemukan jawaban yang benar (*right*

answer) dan/atau jawaban yang tidak sekali-kali keliru (*true answer*) mengenai suatu permasalahan.”⁵

1.5.2. Metode Pendekatan

Untuk memecahkan suatu isu hukum melalui penelitian hukum memerlukan pendekatan-pendekatan sebagai dasar menyusun argument dan kerangka materi yang tepat. Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan perUndang-Undangan (*statute approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yaitu:

- a. Pendekatan perUndang-Undangan (*statute approach*) digunakan guna mengkaji dasar hukum pada *legal issue* yang diteliti. Dengan melakukan analisa terkait perUndang-Undangan yang berkaitan dengan rumusan masalah yang diteliti;
- b. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk mengkaji dan menganalisis kerangka pikir, kerangka konsep atau landasan teoritis *legal issue* yang akan diteliti. Pendekatan konseptual digunakan agar dapat menelaah konsep pemikiran yang berkembang di dalam doktrin-doktrin ilmu hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki, “Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin doktrin ilmu hukum peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang diteliti.”⁶

1.5.3. Sumber dan Jenis Bahan Hukum

Penelitian hukum normatif tidak mengenal adanya data. Bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

⁵Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, h., 18.

⁶Hyronimus Rithi, *Filsafat Hukum*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2011, h.

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang dikeluarkan oleh pihak yang berwenang yaitu peraturan PerUndang-Undangan, Putusan hakim dan ketentuan peraturan lainnya seperti yurisprudensi yang mengikat secara umum yang tentunya berkaitan dengan judul yang digunakan dalam penelitian ini. Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini, terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum;
- 3) Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum;
- 4) Putusan MK Nomor 14 PUU-XI2013 Pengujian Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden;
- 5) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 70/PUU-XV/2017 tentang *Ketetapan Presidential Threshold* dalam Pemilu Serentak Tahun 2019.
- 6) Putusan MK Nomor. Perkara: 58/PUU-XVI/2018 Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder, merupakan bahan hukum yang berasal dari kepustakaan berupa buku-buku hukum, skripsi, tesis, disertasi, dan jurnal-jurnal hukum. Karena bahan hukum sekunder memberikan petunjuk bagi penulis untuk mengetahui kemana arah tujuan penulisan dalam membangun argumentasi hukum. Dalam hal ini penulis menggunakan bahan hukum sekunder, antara lain:

- 1) Buku-buku;
- 2) Penelitian ilmu hukum;
- 3) Artikel ilmiah; dan
- 4) Jurnal.

c. Bahan hukum tersier

Merupakan bahan hukum yang mendukung bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang dapat berupa kamus, kamus hukum, dan ensiklopedia, antara lain:

- 1) Kamus hukum;
- 2) Kamus besar bahasa Indonesia dan
- 3) Kamus bahasa Inggris.⁷

1.5.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan, yaitu penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Bahan-bahan hukum primer berupa perUndang-Undangan yang terkait dengan permasalahan yang diajukan. Setelah melakukan pemeriksaan, selanjutnya adalah memberikan catatan-catatan atau tanda yang menyatakan jenis sumber bahan hukum (literatur, Undang-Undang, atau dokumen).

Bahan-bahan hukum sekunder berupa buku atau literatur hukum, karya ilmiah, artikel hukum di internet serta bahan-bahan hukum tersier berupa kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), majalah yang relevan dengan rumusan masalah, diperiksa segala kelengkapan dari bahan hukum yang diperoleh, kejelasan dari makna-makna yang digunakan dalam penelitian ini, kemudian dikumpulkan dengan sistem kartu catatan, diinventarisasi, dibuatkan ikhtisari yang memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar, pokok permasalahan, pokok gagasan yang memuat pendapat asli sebagai pemegang hak cipta (nama penulis, tahun penerbitan).

⁷Zainudin Ali, *Op. Cit.*, h.. 135.

Setelah itu menyusun ulang semua bahan hukum secara teratur dan berurutan sehingga mudah dipahami. Terakhir adalah menempatkan semua bahan hukum secara berurutan menurut kerangka sistematika penulisan.

1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Analisa bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu teknik normatif/preskriptif dengan cara menganalisa sumber bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier yang telah dikumpulkan secara sistematis berdasarkan berbagai referensi yang sesuai dengan kebutuhan penulisan dalam menyelesaikan rumusan masalah yang terdapat dalam skripsi ini.

Kemudian dilakukan analisis normatif dengan menggunakan logika serta penalaran hukum dengan metode deduktif untuk dapat menjawab rumusan masalah secara umum ke khusus, sehingga dapat diperoleh jawaban atas isu dan atau rumusan masalah yang diteliti oleh penulis dalam hal ini berkaitan dengan konstusionalitas dari pengaturan *Presidential threshold* pada Pasal 222 Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang pemilu terhadap Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945.

1.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Pertanggungjawaban sistematika merupakan pemberian gambaran yang lebih jelas mengenai hal apa yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini, yaitu menguraikan penulisan dalam 4 (empat) bab, yang mana setiap bab terdiri dari sub-sub bab, guna memberikan sebuah penjelasan dengan sistematika dan efektif sebagai berikut :

Pada BAB I Merupakan pendahuluan yang berisikan uraian latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, sumber dan jenis bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum dan pertanggung jawaban sistematika;

BAB II Tentang tinjauan pustaka, yang terdiri atas konsep pemerintahan demokratis, konsep pemerintahan presidensial, konsep *presidential threshold* dan konsep pemilihan umum;

BAB III Tentang pembahasan *presidential threshold* pada Pasal 222 Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang diuraikan dalam pembahasan (1) *Presidential Thresold* Menurut Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 (2) Penguatan Ketentuan *Presidential Thresold* Melalui Putusan MK Nomor. 14/PUU-IX/2013 Dan Putusan MK Nomor. 53/PUU-XV/2017 (3) Analisis Konstitusional Pasal 222 Undang-Undang Nomor. 7 Tahun 2017 dan (4) *Presidential Threshold* Pada Pasal 222 Undang-Undang Pemilu. Serta tentang pembahasan Akibat Hukum Yang Timbul Dari Pengaturan Sistem *Presidential Threshold* yang diuraikan dalam pembahasan (1) Pro Dan Kontra *Presidential Thresold*. (2) Inkonstitusional *Presidential Thresold* dan (3) Akibat Hukum Dalam Sistem *Presidential Threshold* dan;

BAB IV Tentang penutup, yang berisikan kesimpulan dari pembahasan dan saran yang ingin disampaikan sebagai uraian dengan didasarkan pada pembahasan-pembahasan sebelumnya, Dengan kata lain, berisikan tentang ringkasan penulisan dan masukan penulis.