

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan Umum (Pemilu) pada dasarnya menjadi sebuah perwujudan tegaknya demokrasi dalam suatu negara. Hal ini bisa kita telaah dari pendapat Joseph A. Schmer yang menyatakan bahwa demokrasi merupakan sebuah perencanaan instutisional demi tercapainya keputusan politik dan untuk mencapai hal tersebut dapat diperoleh dengan perjuangan kompetitif untuk mendapatkan suara rakyat.<sup>1</sup> Meskipun secara mendasar demokrasi berbeda dengan Pemilu, namun pemilu menjadi salah satu parameter penting dalam aspek demokrasi yang juga harus dilaksanakan secara demokratis. Oleh sebab itu, praktik yang lazim di negara-negara yang mengklaim dirinya sebagai negara demokrasi mentradisikan Pemilu dalam rangka pemilihan pejabat publik. Walaupun berbeda, Demokrasi dan Pemilu yang bersifat demokratis merupakan hal yang saling melengkapi "*qonditio sine qua non*," "*the one can not exist without the others*".<sup>2</sup>

Nilai-nilai demokrasi telah memberikan porsi kekuasaan rakyat yang lebih besar cakupannya dalam berjalannya kekuasaan negara. Jikalau kita mengambil definisi demokrasi yang lebih partisipatif, dikatakan bahwasanya demokrasi disebut sebagai konsep kekuasaan dari, oleh, untuk dan bersama rakyat. Hal ini sejalan dengan implementasi daripada demokrasi di kebanyakan negara, Pemilu dianggap sebagai sebuah simbol sekaligus parameter utama dari demokrasi itu sendiri.

---

<sup>1</sup> A. Ubaidillah dan Abdul Rozak, 2006, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, Jakarta, IAIN Jakarta Press, hlm 161.

<sup>2</sup> Mukhtie Fadjar, 2013, *Pemilu (Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi)*, Malang, Setara Press, hlm 27.

Pemilu di Indonesia merupakan pelaksanaan mandat dari UUD 1945, sebagaimana termaktub pada UUD NRI 1945 tepatnya pada Pasal 22E UUD 1945.<sup>3</sup> Selanjutnya terkait dengan persyaratan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia diatur dalam Pasal 6 UUD NRI 1945 dan diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang No 7 Tahun 2017, yang merupakan ketentuan Penyelenggaraan Pilpres di Indonesia.<sup>4</sup> Ketentuan terkait dengan *Presidential Threshold* tercantum pada Pasal 222 Undang-Undang *a quo*.

Ketentuan lebih lanjut sebagaimana tertuang dalam Pasal 222 Undang-Undang Pemilu mengisyaratkan jumlah persentase *Presidential Threshold* sebesar 20% (dua puluh persen) dari kursi DPR atau setidaknya memenuhi jumlah persentase sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional Pemilu Anggota DPR sebelumnya. ketentuan tersebut memungkinkan untuk dilakukan karena pejabat pembuat Undang-Undang berdalih berwenang untuk membuat kebijakan hukum terbuka atau “*open legal policy*.”

Dalam beberapa Putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK), Majelis menyatakan bahwa terdapat ketentuan norma yang termasuk pada kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*). Ketika suatu norma dalam perundang-undangan termasuk pada kategori kebijakan hukum terbuka maka menurut Majelis norma hukum tersebut secara otomatis dinilai bersifat konstitusional dengan UUD 1945. Dalam konteks ketentuan *Presidential Threshold* dalam Pasal 222 UU Pemilu, kebijakan ini dinyatakan sebagai kebijakan *Open Legal Policy* dikarenakan dalam ketentuan konstitusi tersebut sebagaimana tertera dalam Pasal 6A ayat (2) dan Pasal 22E ayat (6) yang merupakan norma hukum yang lebih tinggi dianggap belum mengatur atau

---

<sup>3</sup> Irma Garwan dan Anwar Hidayat, “Presidential Threshold dan Parliamentary Threshold dalam Sistem Pemilu Serentak di Indonesia”, *Justisi : Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 4, No 1 (2019), hlm 75.

<sup>4</sup> Abdul Ghoffar, “Problematika Presidential Threshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain”, *Jurnal Konstitusi*, Vol 15, No 3 (2018), hlm 480.

belum memberikan batasan secara jelas mengenai apa dan bagaimana suatu materi harus diatur dalam undang-undang.<sup>5</sup>

Bagi mereka yang pro akan berlakunya *Presidential Threshold*, mereka berpandangan bahwa hal itu sangat penting guna menciptakan sistem presidensial yang kuat, dan alasan itu pula yang sering digunakan oleh MK ketika menolak permohonan terkait *Presidential Threshold*. Dengan gambaran bahwa nantinya Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih akan memiliki kekuatan di parlemen.<sup>6</sup>

Sedangkan dari pihak yang kontra menyatakan bahwa hal ini dapat menimbulkan masalah, karena ambang batas pencalonan Presiden yang didasarkan pada perolehan suara sah DPR atau kursi yang diperoleh partai merupakan sebuah kekeliruan yang dipraktikan secara fundamental dalam negara yang menganut sistem presidensial, karena praktik tersebut tidak lazim untuk dipraktikkan ditambah lagi dengan mekanisme penetapan jumlah perolehan suara atau kursi dari lembaga legislatif dijadikan sebagai acuan ambang pencalonan pimpinan eksekutif.<sup>7</sup> Jika ditinjau secara teoritis, dasar legitimasi seseorang Presiden dalam skema sistem presidensial tidak ditentukan oleh formasi politik parlemen hasil perolehan legislatif. Lembaga eksekutif yang dalam hal ini adalah presiden dan lembaga legislatif yakni parlemen atau DPR, dalam sistem presidensial adalah dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi berbeda.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Andrian Wisnu Adhitya dan Sunarso, "Dampak Presidential Threshold Terhadap Partai Politik dalam Pemilihan Presiden 2019", *Jurnal Pendidikan Kewaraganeerajaan dan Hukum*, Vol 9, No 5 (2020), hlm 468.

<sup>6</sup> Sultoni Fikri, "Problematika Konstitusionalitas Presidential Threshold Di Indonesia", *Jurnal Hukum Positivum*, Vol 47, No 1 (2022), hlm 3.

<sup>7</sup> Abdul Munawarman dan Anggun Novita, "Analisis Terhadap Presidential Threshold Dalam Kepentingan Oligarki", *Jurnal Rechten : Riset Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Vol 3. No 2 (2021), hlm 22.

<sup>8</sup> Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan, 2019, *Presidential Threshold : Sejarah, Konsep, dan Ambang Batas Persyaratan Pencalonan dalam Tata Hukum Indonesia*, Malang, Setara Press, hlm 108.

Penerapan *Presidential Threshold* mengandung konsekuensi hilangnya kesempatan dan hak warga negara melalui partai politik yang tidak memenuhi besaran angka yang ditentukan untuk mengajukan calonnya. Oleh karena itu, perlu diperhatikan hak mencalonkan diri telah dibatasi oleh konstitusi melalui peraturan *Presidential Threshold* yang merongrong makna kebebasan warga negara yang seharusnya dijamin oleh konstitusi.<sup>9</sup>

Jika berkaca dari negara lain yang juga menganut sistem presidensial seperti Indonesia, tidak mudah untuk mencari contoh negara-negara lain yang juga menerapkan ambang batas dalam persyaratan pencalonan presiden-nya karena praktik yang lazim dilangsungkan bagi negara-negara penganut sistem presidensial, konsep dari *Presidential Threshold* ini diartikan sebagai pemberlakuan ambang batas jumlah minimum bagi keterpilihan seorang Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu, sepatutnya konteks pemberlakuan *Presidential Threshold* fungsi utamanya bukanlah untuk membatasi pencalonan presiden, melainkan untuk menentukan persentase suara minimum untuk keterpilihan seorang Presiden dan Wakil Presiden. Semisal di negara Filipina dan Nepal yang kedua negara tersebut tidak menerapkan ambang batas pencalonan presiden secara umum seperti di Indonesia akan tetapi terbatas pada pemilihan lokal.<sup>10</sup>

Dengan adanya penerapan konsep *Presidential Threshold* yang diterapkan di Indonesia tersebut bisa berimplikasi pada kemerosotan akan kedaulatan rakyat. Hal ini ditandai dengan menurunnya kepercayaan publik terhadap presiden terpilih yang disebabkan adanya *Presidential Threshold* yang membatasi partai politik untuk turut dalam kontestasi Pemilu. Hal ini berarti tidak adanya pilihan kandidat yang bervariasi untuk dapat dipilih oleh masyarakat. Karena pada dasarnya apabila keinginan masyarakat untuk

---

<sup>9</sup> Vani Anggara, "Dinamika Presidential Threshold dalam Sistem Presidensial di Indonesia", *Jurnal Transformative*, Vol 5, No 2 (2019), hlm 24.

<sup>10</sup> Abdus Somad, 2022, *Indonesia Is The Only Country Applying 20 Percent of Presidential Threshold*, <https://jaring.id/indonesia-is-the-only-country-applying-20-percent-of-presidential-threshold/>. (diakses pada 24 Oktober 2020, pukul 11.21 WIB).

memiliki pilihan kandidat yang beragam tersebut tidak terwujud, maka secara tidak langsung, sistem *Presidential Threshold* telah memaksakan kehendak agar rakyat memilih calon yang tidak diminatinya.<sup>11</sup>

Bahwa penerapan dari pelaksanaan kedaulatan dan nilai-nilai demokrasi yang seharusnya menjadi hak rakyat terhalangi dengan degradasi akan nilai-nilai demokrasi yang terjadi di Indonesia, hal tersebut dapat dilihat pada penurunan Indeks Demokrasi Indonesia yang terjadi dari tahun 2006 sampai dengan tahun 2020 yang menunjukkan nilai Indeks Demokrasi Indonesia sangat lemah dan tidak menunjukkan ke arah yang baik. Indeks demokrasi yang diterbitkan oleh *The Economist Intelligence Unit* (EIU) terhadap 167 negara, pada tahun 2020 negara Indonesia menempati posisi peringkat 67 dan termasuk sebagai negara *flawed democracy* yang bahkan dengan posisi tersebut Indonesia berada di bawah Filipina yang menduduki peringkat 55.

Pada data tersebut mengindikasikan lemahnya partisipasi publik dalam keikutsertaan pembangunan iklim demokrasi yang baik di Indonesia, dari tingkatan partisipasi politik tersebut, peningkatan partisipasi masyarakat dalam perkembangan politik dapat mencerminkan kualitas demokrasi sebuah negara. Masyarakat yang berpartisipasi dalam proses politik, terdorong oleh keyakinan bahwa melalui Pemilihan Umum kepentingan mereka dapat tersalurkan. Hal tersebut erat kaitannya dengan kesadaran politik masyarakat. Semakin tinggi tingkatan yang dilakukan oleh pemilih maka semakin baik kualitas demokrasi yang dihasilkan.

Permasalahan yang akan timbul jika ambang batas pencalonan presiden ini tetap diterapkan dalam praktiknya dengan pemilu serentak, muncul banyak permasalahan yang akan mengancam keseimbangan iklim politik di Indonesia. Hal ini terbukti dengan dimungkinkannya koalisi partai yang dominan terhadap

---

<sup>11</sup> Sinta Devi Ambarwati, dkk., "Rekonstruksi Sistem Presidential Threshold dalam Sistem Pemilu di Indonesia : (Studi Perbandingan Sistem Presidential Threshold Indonesia dan Brazil)", *Jurnal Hukum Lex Generalis* Vol 1, No 5 (2020), hlm 87.

partai yang telah mengantongi ambang batas pencalonan dari calon presiden yang diusungnya pada Pemilu sebelumnya.

Konsekuensinya adalah kekuatan pihak oposisi sebagai penyeimbang kekuasaan akan melemah karena dominasi koalisi pihak petahana. Karena secara realistis jika diterapkan pemilihan serentak maka otomatis partai-partai akan lebih senang untuk berkoalisi dengan partai pemenang. Terlebih lagi, hal itu akan memecah belah pendukung yang terbagi menjadi dua kubu saja. Instrumen hukum yang seharusnya berperan penting sebagai alat yang dapat menerjemahkan situasi dan kepentingan politik menjadi ide-ide dan gagasan yang baik bagi perkembangan demokrasi. Hal ini juga perlu dilihat dari sisi politik hukum penerapan konsep *Presidential Threshold*, karena konfigurasi politik sangat menentukan produk hukum.

Terlebih lagi jikalau kita lihat secara keseluruhan bahwa dalam praktek ketatanegaraan secara umum mayoritas negara yang menganut sistem Presidensial dengan sistem multipartai tidak menerapkan konsep *Presidential Threshold sebagai* jumlah minimum ambang batas pencalonan presiden. Artinya hal yang lazim diterapkan oleh negara-negara yang menerapkan sistem *Presidential Threshold* tidak semata-mata penafsirannya sebagai sebuah ambang batas yang wajib dikantongi oleh partai politik agar bisa mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden sesuai kehendaknya, akan tetapi lebih kepada penerapan ambang batas jumlah yang harus dipenuhi oleh Presiden dan Wakil Presiden agar bisa terpilih.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, permasalahannya adalah:

1. Bagaimanakah konsep pengaturan ketentuan *Presidential Threshold* di Indonesia?
2. Bagaimana perbandingan penerapan sistem *Presidential Threshold* antara Indonesia dengan negara-negara lain?

3. Bagaimana konsep ideal Implementasi *Presidential Threshold* Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui pengaturan ketentuan *Presidential Threshold* di Indonesia
2. Untuk mengetahui perbandingan penerapan sistem *Presidential Threshold* antara Indonesia dengan negara-negara lain.
3. Untuk menganalisis konsep ideal implementasi *Presidential Threshold* di Indonesia.

### **D. Manfaat Peneltiaan**

1. Aspek Teoritis

Penelitian ini memberikan kontribusi bagi perkembangan ilmu pengetahuan terkhusus dalam Hukum Tata negara terkait dengan penerapan konsep *Presidential Threshold* di beberapa negara sebagai perbandingan dalam sistem hukum ketatanegaraan Indonesia.

2. Aspek Praktis

Penelitian ini akan memberikan rekomendasi kepada pemerintah DPR dan Presiden selaku pemangku kebijakan terkait dengan kekeliruan penerapan konsep *Presidential Threshold* sebagai ambang batas pencalonan presiden dalam pelaksanaan Pemilihan Umum secara serentak dengan memberikan pandangan komparasi penerapan konsep *Presidential Threshold* dengan beberapa negara.