

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan isu saat ini dalam rangkaian pemilihan umum (pemilu) presiden, tidak terlepas dari topik yang selalu menjadi bahan pembahasan orang-orang adalah ambang batas atau *presidential threshold* (PT). Pada pelaksanaan sebelumnya, mekanisme pemilu tidaklah dilaksanakan secara serentak antara pemilu legislatif dan pemilu presiden, sehingga PT yang digunakan adalah berdasarkan pada hasil pemilihan legislatif yang dilaksanakan pada tahun itu. Namun, perubahan dalam pelaksanaan dengan menggunakan mekanisme serentak, ambang batas untuk pemilihan presiden berdasarkan hasil pemilihan legislatif periode sebelumnya.¹ Ambang batas ini telah diterapkan oleh Indonesia sejak tahun 2004 yang berawal pada angka 10% dan terus meningkat hingga menyentuh 20% pada tahun 2009 hingga saat ini.² Maka dari itu menjadi suatu persoalan yang dimana penerapan ambang batas 20% saja sudah mendapatkan beberapa kontroversi ditambah dengan pelaksanaan pemilu serentak.

Pada awal penerapannya, PT diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam perkembangannya, pada periode 2004, 2009, dan 2014 PT menjadi sesuatu yang diterapkan secara teratur setelah Pemilu legislatif pada tahun yang sama.³ Penerapan PT sebelum lahirnya Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, pemilihan Presiden dilaksanakan setelah pemilihan legislatif sehingga penentuan jumlah ambang batas ditentukan dari hasil pemilihan legislatif yang sebelumnya telah dilaksanakan terlebih dahulu. Kemudian pada rezim

¹ Refly Harun. Saat wawancara dengan Kumparan 20 Juli 2017. <https://kumparan.com/kumparannews/refly-harun-presidential-threshold-20-langgar-konstitusi/full>. Diakses 27 Agustus, pukul 10:13 WIB

² Abdul Ghoftar. 2018. Problematika *Presidential Threshold*: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain. *Jurnal Konstitusi Vol 15(3)*. Hlm. 481

³ Faisal H, Hananto W, Hezron Sabar R T. 2019. Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 Berkaitan Dengan Penolakan Uji Materi *Presidential Threshold* Dalam Pengusulan Calon Presiden Dan Wakil Presiden Pemilihan Umum Serentak 2019. *Jurnal Novum, Vol 5(2)*. Hlm 106

berlakunya Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 9 memberikan ketentuan eksplisit yang tegas bahwa pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan kursi 20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR yang pelaksanaannya dilaksanakan sebelum Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Pada pemilu presiden 2019, terjadi perubahan undang-undang pemilihan presiden dan wakil presiden pada tahun 2017, yaitu Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang mengakomodir pemilu presiden dan juga pemilu legislatif didalamnya. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan secara serentak, sehingga menjadi perdebatan beberapa pihak. Ada yang menyebut 20% PT itu irasional karena angka 20% itu mengacu pada hasil pemilihan umum anggota DPR dan DPRD tahun 2014 yang dimanfaatkan untuk Pilpres 2014. Sementara disisi lain berkeras bahwa 20% PT itu rasional karena calon presiden dan wakil presiden dicalonkan oleh parpol atau gabungan parpol. Dari setiap perspektif, kedua pandangan tersebut memiliki argumentasi logis.

Aspek fungsional demokrasi sebagai nilai kehidupan yang baik, pola interaksi sosial, dan sebagai kebijaksanaan publik hasil kompromi dari konflik. Penyelenggaraan pemilu adalah sarana demokrasi untuk menciptakan sistem pemerintahan yang bersumber kedaulatan rakyat, hingga tercatat Indonesia telah mengalami tigabelas kali pemilihan umum sejak Indonesia merdeka hingga pemilu 2019.⁴ Pelaksanaan pemilu yang dilaksanakan secara serentak diwujudkan untuk mencapai tujuan pemilu yang efisiensi, efektif, dan dapat menekan pengeluaran dana negara seminimal mungkin. Dengan sistem tersebut, partai politik (parpol) dituntut untuk penyederhanaan sistem parpol dengan multi-partai sederhana, dengan demikian tingkat hubungan antara

⁴ Agus Dedi. 2019. Analisis Sistem Pemilihan Umum Serentak. *Jurnal Moderat*, Vol. 5(3). Hlm 218

sistem pemilu dan parpol berjalan lurus dengan penguatan presidensial.⁵ Dalam UU No. 7 Tahun 2017 dapat dikatakan sebuah produk hukum kodifikasi yang memasukkan Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Mahkamah Konstitusi (MK) merupakan interpretasi kehadirannya sebagai *the guardian of constitution* memiliki peran penting dan strategis dalam menentukan konsistusionalitas suatu norma hukum yang ada.⁶ Penyebab utama keterlibatan ini implikasi dominasi kehendak mayoritas politik pada saat tertentu dalam sejarah yang dapat ditambahkan kesalahan oleh pembuat undang-undang atau konstituen sebelumnya, seperti yang pernah terjadi di Hungaria dan Polandia.⁷ Hal ini akan mempengaruhi hakim MK dalam menguji suatu konstitusionalitas undang-undang yang lahir.

Timbul suatu permasalahan yang menjadi faktor utama kemunduran demokrasi secara konstitusional (*constitutional retrogression*) di Indonesia. Seperti yang diketahui bahwa terdapat lima mekaniisme yang menyebabkan *constitutional retrogression* yaitu; 1) Amandemen Konstitusi, 2) Mengurangi efektivitas *check and balances*, 3) sentralisasi dan politisasi kekuasaan eksekutif, 4) meminimalisi partisipasi kontrol oleh publik, 5) eliminasi kompetisi politik.⁸

Pembangunan hukum yang pada prinsipnya tersusun dalam kerangka utama strategi politik. Strategi politik tersebut akan berlandaskan terhadap Pancasila, UUD 1945, dan landasan struktural ketatanegaraan pemerintah yang mendukung beban pembanungna sama dengan sistem pemerintahan Presidensial.⁹

⁵ Ratna Sholihah. 2018. Peluang dan Tantangan Pemilu Serentak 2019 Dalam Perspektif Politik. *Jurnal Ilmiah Pemerintahan*, Vol. 3(1). Hlm 81

⁶ Lihat Pasal 24C ayat (1) UUD NRI 1945

⁷ Angela Di Gregorio, 'Lo stato di salute della rule of law in Europa: c'è un regresso generalizzato nei nuovi Stati membri dell'Unione?', DPCE on-line, April-2016.

⁸ Aziz Huq & Tom Ginsburg. 2018. How to Lose a Constitutional Democracy. *UCLA Law Review*, Vol. 78. Hlm 118

⁹ Wicipto Setiadi. 2012. Pembangunan Hukum Dalam Rangka Peningkatan Supremasi Hukum. *Jurnal RechtsVinding*, Vol 1(1). Hlm 7

B. Rumusan Masalah

Dari uraian diatas, dengan demikian penulis merumuskan beberapa rumusan masalah yang akan menjadi fokus pembahasan dalam tulisan ini terhadap:

1. Bagaimana Penerapan dan Pengaruh *Presidential Threshold* Dalam Pemilihan Umum Serentak?
2. Bagaimana Pandangan Konstitusional Terhadap *Presidential Threshold* Dalam Pemilihan Umum Serentak?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini akan mengulas terhadap aspek penerapan *presidential threshold* yang menyebabkan kemunduran terhadap demokrasi secara konstitusional, sehingga menimbulkan perumpamaan pemilihan tanpa demokrasi. Penelitian ini terbatas hanya pada *presidential threshold*, perbandingan terhadap penerapan sebelum dan sesudah diterapkan pemilu secara serentak, perbandingan dengan negara lain, sehingga nantinya menghasilkan kualitas pemilu.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki dua tujuan sesuai dengan rumusan masalah yang telah dirumuskan sebelumnya, diantaranya:

- a. Untuk mengetahui dampak *constitutional retrogression* dalam penerapan *presidential threshold* dalam pemilihan umum serentak
- b. Untuk mengetahui pandangan konstitusional terhadap penerapan *presidential threshold* dalam pemilihan umum serentak

2. Manfaat penelitian

Penelitian ini akan mengungkap adanya kemunduran demokrasi secara konstitusional (*constitutional retrogression*) yang disebabkan *political will* pembentuk undang-undang. Secara teoritis akan menemukan alternatif lain untuk menggantikan konsep *presidential threshold* yang saat ini digunakan. Dalam tataran praktis akan memberikan manfaat dalam

penyelenggaraan demokrasi di Indonesia sehingga hak warga negara untuk andil dalam kontestasi pemilihan umum tetap terjamin. Penelitian ini juga dapat dijadikan masukan bagi Mahkamah Konstitusi dalam memandang *presidential threshold* yang diterapkan pada pelaksanaan pemilihan umum serentak.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini memperlihatkan beberapa hal dalam metode penelitian yang digunakan, yaitu:

1. Jenis Penelitian

Penelitian hukum ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan pengumpulan data kualitatif yang bersifat sekunder. Data sekunder berupa bahan-bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer berasal dari peraturan perundang-undangan sedangkan bahan hukum sekunder merupakan pendapat ahli di beberapa sumber pustaka. Meski merupakan penelitian hukum, tulisan ini juga merujuk pada sumber-sumber bidang ilmu lain yang relevan agar dapat memberi pendekatan yang lebih beragam dan objektif dalam memandang sebuah persoalan. Terlebih melibatkan instansi pemerintahan sehingga tidak boleh dilepaskan dari tinjauan-tinjauan terkait disamping hukum sebagai tinjauan utama.

2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan teoritis, yaitu mengkaji teori yang berkenaan dalam permasalahan Pemilihan umum serentak, yaitu *presidential threshold*. Selain itu digunakan juga penafsiran *futuristic* dalam *ius constituendum* untuk memberikan gambaran akan konstruksi penerapan hukum di kemudian hari. Selain itu akan dikombinasikan pula melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan kepustakaan (*literature approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*)

3. Sumber Data

Pengumpulan data dilakukan dengan merujuk sumber-sumber pustaka baik cetak maupun digital. Sumber pustaka adalah buku-buku hukum dan buku-buku bidang ilmu lain terkait. Sumber-sumber tersebut dipilih dengan cara melihat relevansi sumber pustaka dengan topik yang dibahas. Sumber digital terdiri dari sumber yang berasal dari jurnal-jurnal maupun artikel yang dapat diakses secara daring. Seleksi sumber digital dilakukan dengan melihat relevansi bahasan serta kredibilitas penyedia sumber rujukan.

c. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu
- 3) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi jo. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi jo. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2014 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi jo. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi

d. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder didapat dari buku, baik cabang ilmu hukum maupun ilmu dan/atau pendekatan lain selama memiliki keterkaitan dengan topik yang dibahas. Sedangkan sumber daring didapat dari jurnal, artikel, maupun media lain yang dapat diakses secara daring.

e. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah data yang digunakan untuk membantu atau memberikan petunjuk terhadap penggunaan hukum primer dan sekunder. Bahan ini biasanya berupa kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

4. Cara Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data yang dimaksud di atas, maka penulis akan menggunakan data melalui studi kepustakaan yang meliputi:

- a. Inventarisasi, yaitu mengumpulkan buku-buku dan literature yang berkaitan dengan pidana anak dan pertanggungjawaban pidana. Hal serupa dilakukan terhadap sumber berupa peraturan perundang-undangan dan sumber terkait lainnya yang relevan dengan topik pembahasan yang diteliti.
- b. Klasifikasi, yaitu melakukan pemilihan dan pengelolaan terhadap data yang telah berhasil dikumpulkan ke dalam bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.
- c. Sistematis, yaitu melakukan penyusunan data-data yang diperoleh dan yang telah diklasifikasikan menjadi uraian yang teratur dan sistematis.

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik penulisan deskriptif analisis yang menguraikan permasalahan secara rinci dan sistematis. Selanjutnya dilakukan analisis menggunakan teori hukum sebagai pisau bedah atas data dan peraturan tentang pokok penelitian yang telah diinventarisir.