

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A.Latar Belakang

Pemilu dalam sebuah Negara demokrasi merupakan suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang di lakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang di gariskan konstitusi. Dari prinsip-prinsip pemilu tersebut dapat kita pahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi.<sup>1</sup>

Indonesia merupakan salah satu Negara demokrasi terbesar di dunia yang telah menetapkan enam ukuran pemilu yang demokratis yakni langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Hal itu termuat dalam pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Undang-Undang Pemilu dan penyelenggara Pemilu yang menjadi aturan pelaksana yang menjadi turunannya kemudian ada beberapa kriteria lagi seperti transparan, akuntabel, tertib dan professional.

Pemilihan umum merupakan salah satu cara Negara demokrasi dalam mengisi suatu jabatan publik baik tingkat pusat maupun tingkat daerah. Dalam konteks pemilihan umum ini ada beberapa asas yang harus diperhatikan baik oleh penyelenggara pemilu partai politik yang ikut menjadi peserta dalam pemilu ataupun bagi masyarakat yang mempunyai hak pilih dalam pemilihan umum tersebut agar proses dan pelaksanaan Pemilu tersebut sesuai dengan konteks asas Pemilu tersebut, langsung yang dimaknai suara tersebut tidak di wakilkkan, umum artinya setiap penyelenggaraan pemilu mengikut sertakan

---

<sup>1</sup>Miriam Budirjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm.481

semua warga Negara yang sudah memenuhi syarat, rahasia artinya suara yang di berikan tidak di ketahui oleh orang lain, jujur artinya pemilihan umum tersebut di laksanakan menurut aturan yang berlaku yang tidak curang dan manipulasi dan yang terakhir adalah adil bahwa dalam setiap penyelenggaraan pemilu tersebut setiap pemilih dan warga harus mendapat perlakuan dan hak yang sama dan bebas dari intimidasi dan kecurangan dari pihak manapun.

Dalam konteks Pemilihan Umum serentak di Indonesia merupakan manifestasi dari kedaulatan rakyat. Prinsip pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat yang harus di terapkan secara nyata dalam pemilihan umum secara langsung. Suara rakyat merupakan dasar atas terpilih nya pejabat pemerintahan. Baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah .<sup>2</sup>

Politik dan hukum ketatanegaraan di Indonesia berjalan pesat pasca amandemen terhadap UUD 1945 oleh majlis permusyawaratan rakyat pada kurun waktu 1999-2002. Salah satu dimensi perkembangan sebagaimana di maksud di tandai dengan adanya demokrasi partisipatif oleh rakyat dalam kancah suksesi kepemimpinan nasional mulai sarana penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang di selenggrakan secara langsung sebagaimana yang di amanatkan dalam UUD 1945 Negara Republik Indonesia khususnya Pasal 1 ayat (2) menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan di laksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Selanjutnya ketentuan pasal 6A Ayat (1) mengamanatkan pula bahwa presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

---

<sup>2</sup> Ramlan Subakti, 1992. *Memahami Ilmu Politik*, PT. Grasindo, Jakarta, hlm. 15

Sejarah demokrasi masa lalu yang masih jauh dari tujuan serta masih banyak yang harus di perbaiki dan di benahi maka upaya untuk mewujudkan demokrasi yang lebih efisien dan efektif dan sesuai dengan prinsip serta asas-asas dalam pemilihan umum tersebut maka para pemerhati dan para akademisi terus berupaya memperbaiki sistem demokrasi tersebut maka di ajukan permohonan gugatan uji materi atas Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum yang kemudian di satukan dan di sederhanakan menjadi satu Undang-Undang kedalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang mana sebelumnya terdapat beberapa Undang-Undang yang mengatur tentang Pemilu, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang penyelenggara Pemilihan Umum dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilihan umum, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, perlu di satukan dan di sederhanakan menjadi satu Undang-undang sebagai landasan hukum bagi pemilihan umum serentak. Sehingga pentingnya model penyelenggaraan dalam pemilihan umum maka di ajukan permohonan gugatan uji materi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum presiden dan wakil presiden oleh Yusril Ihza Mahendra dan Efendi Gazali.

Uji materi ini di ajukan sebagai representasi masyarakat sipil untuk penyelenggraan pemilu di lakukan dengan model penyelenggaran serentak. Model penyelenggaran Pemilu Serentak di cetuskan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang di bacakan pada 23 Januari 2014 *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.

Dari hubungan tersebut, untuk mendapatkan kursi pertama, partai harus menembus *Upper Threshold*, sedang untuk mendapatkan kursi sisa, partai harus menembus *Lower Threshold*. Jika “T” adalah *Threshold*, lalu “m” adalah besaran daerah pemilihan, maka  $T_{Upper} = 100\% : (1+m)$ , sedang  $T_{Lower} = 100\% : 2m$ .

Walaupun beberapa Negara tidak menyebutkan besaran angka, *Threshold* secara matematika selalu ada, sehingga rumus *Threshold* itu disebut *Threshold* tersembunyi. Meski demikian beberapa negara seperti Indonesia menyebutkan angka *Threshold* dalam Undang-Undangnya, sehingga kemudian disebut *Threshold* formal.<sup>3</sup>

Perkembangan Pemilihan Umum dalam konsep demokrasi Indonesia, membawa *Threshold* pada setiap sistem bentuk pemilihan umum, mulai dari *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. *Parliamentary Threshold* di Indonesia

---

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm.35.

diatur dalam Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD dengan bunyi Pasal: Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR. Ketentuan ambang batas untuk tingkat DPRD Provinsi dan Kabupaten atau Kota dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

*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.

Perkembangan pemilihan umum dalam konsep demokrasi Indonesia, membawa *Threshold* pada setiap sistem bentuk pemilihan umum, mulai dari *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. *Parliamentary Threshold* di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD yang menyatakan: Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-

kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR. Ketentuan ambang batas untuk tingkat DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.<sup>4</sup>

Pemilihan Umum serentak merupakan hasil uji materi Pasal 3 Ayat (5), Pasal 12 Ayat (1) dan (2), Pasal 14 Ayat (2) dan Pasal 112 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden terhadap Pasal 4 Ayat (1), Pasal 6A Ayat (2), Pasal 7C, Pasal 22E Ayat (1), (2) dan (3) UUD 1945 ke Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menyatakan bahwa penyelenggaraan pemilu legislatif dan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dapat di laksanakan secara bersamaan tahun 2019 Mahkamah Konstitusi mengabulkan beberapa Pasal yang di ajukan oleh pemohon salah satunya perihal Pemilu serentak.

Posita yang di ajukan oleh pemohon dalam permohonan nya menerangkan bahwa pemohon beranggapan dengan adanya pilpres yang dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan ligislatif (pileg) tidak sesuai dengan amanat pasal 22E angka (1) UUD NRI 1945.

Pemohon menilai bahwa dengan pelaksanaan dua kali Pemilu, maka anggaran untuk menyelenggarakan akan menjadi lebih boros, selain itu dengan Pemilu yang tidak serentak maka kemudahan bagi warga Negara untuk melaksanakan hak pilihnya secara efisien terancam. Sehingga apa bila Pilpres dan Pileg di laksanakan secara serentak, maka pemilih akan

---

<sup>4</sup>Moh.Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, RajawaliPress, hlm.72-73.

menggunakan hak pilihnya secara cerdas dan efisien. Adapun permohonan pemohon yang ditolak oleh Mahkamah Konstitusi adalah tentang konstitusionalitas pasal 9 Undang-Undang Pilpres. Hakim Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan *Presidential Threshold* merupakan norma kongret tentang kebijakan hukum terbuka atau *open legal policy* yang di delegasikan oleh Pasal 6A Ayat (5) UUD NRI 1945. Implikasi putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berpengaruh terhadap pemberlakuan *Presidential Threshold*, yaitu dengan adanya pemilu serentak antara pileg dengan pilpres pada tahun 2019 nanti maka pemberlakuan ambang batas harus mengacu pada hasil pemilu legislatif sebelumnya, hasil Pemilu legislatif 2014.

Dalam konteks Pemilihan Umum serentak, syarat kontestasi sistem ambang batas atau *Presidential Threshold* dalam pencalonan Presiden dan Wakil Presiden menjadi isu krusial bagi Partai Politik, akademisi maupun masyarakat sistem *Presidential Threshold* yang juga di ajukan gugatan uji materi yakni pasal 9 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2008 tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden menyatakan bahwa: “Pasangan calon di usulkan 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 nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden” ditolak dengan menegaskan bahwa ketentuan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden atas dasar delegasi kekuasaan yang diberikan oleh UUD 1945 kepada pembentuk Undang-Undang untuk mengatur setiap ketentuan Pemilu dalam Undang-Undang Pemilu sepanjang

tidak melanggar moralitas, rasionalitas dan ketidakadilan yang tidak dapat ditoleransi.

Dalam suatu Negara demokrasi, calon Presiden pada umumnya ditentukan melalui seleksi yang dilakukan oleh partai politik. Partai Politik turut andil dalam proses pelaksanaan demokrasi. Itulah yang diamanatkan dalam pasal 6 A ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. Kalau melihat ketentuan tersebut, maka sistem *Presidential Threshold* menjadi tidak memiliki relevansi lagi atau sudah kehilangan urgensi dengan adanya putusan MK Nomor 14/PUU-XI 2013. Tentulah suatu hal yang kontradiktif jika Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan yang tidak berpedoman pada Undang-Undang Dasar. Sementara diberlakukannya sistem *Presidential Threshold* dalam pemilu presiden sebagai penguatan system presidensial yang dianut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

*Presidential Threshold* menjadi perhatian khusus para pakar konstitusi dan pengamat hukum tata Negara serta menteri dalam negeri Tjahjo Kumolo sesuai rapat terbatas dikantor presiden termuat dalam news Kompas, Selasa, 13 September 2016 menyatakan pemerintah mengusulkan pemilihan legislatif 2014 digunakan untuk mengusulkan calon presiden dan wakil presiden pada pemilihan presiden 2019. Hal tersebut secara tidak langsung menyatakan bahwa pemerintah masih akan memberlakukan *Presidential Threshold* dalam pemilu serentak. Kalau melihat ketentuan tersebut tentu akan menimbulkan pro dan kontra dari partai-partai politik karena tidak semua partai politik akan mendukung gagasan untuk memberlakukan *Presidential Threshold* berdasarkan Pemilihan Legislatif 2014.

Pola sistem *Presidential Threshold* akan berdampak bagi keberadaan partai politik. Apabila sistem *Presidential Threshold* masih di berlakukan, maka sebelum penyelenggaraan pemilihan umum serentak, idealnya telah ditentukan partai-partai politik yang mana saja yang menjadi peserta pemilu. Sebaliknya apabila sistem *Presidential Threshold* dihapuskan maka secara otomatis setiap partai politik memiliki kesempatan untuk mengajukan pasangan presiden dan wakil presiden tanpa harus berkoalisi. Artinya untuk mewujudkan konsep efektivitas sistem presidensial dengan multipartai moderat (sederhana) dalam pemilihan umum secara serentak sulit tercapai.

Jimli Asshiddiqie menyatakan bahwa sejak dulu selalu dikatakan bahwa UUD menganut sistem pemerintahan presidensial, sekurang-kurangnya sistem demikian itulah yang dibayangkan ideal oleh kalangan perancang Undang-Undang Dasar 1945<sup>5</sup>. Hal itulah yang berlaku hingga saat ini. Sistem presidensial dengan indikator sistem *Presidential Threshold*. Namun putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menimbulkan suatu penafsiran bahwa sistem pemerintahan *Presidential Threshold* untuk Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2019 tidak di perlukan lagi.

Apabila suksesi kepemimpinan yang di hasilkan dari pemilihan umum serentak berdasarkan sistem *Presidential Threshold*, maka akan menjadi suatu paradoks. Disatu sisi, pelaksanaan Pemilihan Umum serentak di lakukan untuk penghematan anggaran dan efisiensi waktu. Namun di sisi lain berdasarkan pengalaman budaya demokrasi di Indonesia, keberlakuan sistem *Presidential Threshold* mengharuskan Pemilihan Umum pasangan Presiden

---

<sup>5</sup> Jimly Assyiddiqie, 2011, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 97.

dan Wakil Presiden dilaksanakan secara terpisah dengan pemilihan umum anggota legislatif.

Berdasarkan perspektif Negara demokrasi terutama paska reformasi praktek pemilihan umum merupakan parameter tercapai atau tidaknya konsep demokrasi. Sebagai mana dari tujuan dan cita-cita demokrasi tersebut bahwa kebebasan berserikat berkumpul dan menentukan pilihan politiknya agar terjadi perubahan yang fundamental. Partai Politik mempunyai kebebasan menentukan arah dan tujuan politiknya, begitupun warga Negara bebas menentukan pilihan politiknya, termasuk membentuk partai baru kaitannya dengan sistem *Presidential Threshold*, Partai Politik yang memperoleh suara di bawah ambang batas harus melakukan koalisi dengan partai lain. Hal ini bertujuan untuk dapat mengusung calon pasangan presiden dan wakil presiden. Selain melakukan koalisi untuk merubah arah dukungan, partai politik yang tidak dapat mencapai ambang batas sudah tentu tidak dapat menjadi peserta pemilihan umum berikutnya, kendati demikian harus kita pahami bahwa hal tersebut di laksanakan ketika Pemilihan Umum pasangan presiden dan wakil presiden di adakan sebelum Pemilihan Umum Legislatif. Artinya suara sah pemilihan umum anggota legislatif sudah di kalkulasikan terlebih dahulu.

Berdasarkan dari latar belakang diatas, maka penulis melakukan penelitian dengan judul:

**“KAJIAN YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 14/PUU-XI/2013 TENTANG PENETAPAN SISTEM *PRESIDENTIAL TRESHOLD* DALAM MODEL PENYELENGGARAAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK DI INDONESIA”**

## B. Rumusan Masalah

Berdasarkan hal tersebut, maka penulis merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Apa sajakah konsekwensi hukum dalam pemberlakuan sistem *Presidential Treshold* pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam Pemilihan Umum serentak?
2. Bagaimanakah implikasi Partai Politik yang tidak lulus dalam sistem *Presidential Treshold* dalam pemilihan umum serentak di Indonesia?

## C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut

1. Untuk mengetahui konsekwensi hukum sistem *Presidential Treshold* pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 dalam Pemilihan Umum serentak.
2. Untuk mengetahui Implikasi Partai Politik yang tidak lulus dalam sistem *Presidential Tershold* di dalam pemilihan umum serentak di Indonesia.

## D. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis melakukan metode penelitian sebagai berikut :

### 1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian yuridis normativ, yaitu penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Zainuddin Ali, 2013, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 105.

## 2. Sumber Data

Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data sekunder, yaitu sumber data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi,<sup>7</sup> yang terdiri dari:

### a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*).<sup>8</sup> Bahan hukum Primer dalam penelitian adalah sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan umum
- 3) Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen tidak resmi.<sup>9</sup> Adapun bahan hukum Sekunder dalam penelitian ini yaitu berupa jurnal-jurnal hukum dan buku-buku yang berkaitan dengan judul penelitian.

### c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.<sup>10</sup> Adapun bahan hukum tersier dalam penelitian ini yaitu berupa kamus hukum.

---

<sup>7</sup>*Ibid*, hlm. 106.

<sup>8</sup>*Ibid*, hlm. 47.

<sup>9</sup>*Ibid*, hlm. 54.

<sup>10</sup>*Ibid*, hlm. 106.

### **3. Teknik Pengumpulan Data**

Pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu dilakukan dengan studi dokumen. Studi dokumen adalah teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari bahan kepustakaan atau literatur-literatur yang ada, terdiri dari perundang-undangan dan buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti dan memahami penelitian berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.<sup>11</sup>

### **4. Analisis Data**

Adapun analisa data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah analisa data secara deskriptif kualitatif yaitu penganalisaan data dengan menguraikan gejala atau fenomena dan fakta-fakta yang ada dilapangan.

---

<sup>11</sup>Amirudin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 68.