

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Apabila melihat sistem Tata Negara di Indonesia maka dapat diketahui bahwa Indonesia menganut sistem Demokrasi. Demokrasi yang memiliki pengertian pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat meniscayakan lahirnya prosedur untuk mengartikulasi suara rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi ke dalam bentuk keputusan politik. Prosedur tersebut terwujud dalam sistem pemilihan umum atau yang lebih akrab kita sebut dengan Pemilu. Secara teoretik, pemilu adalah arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik di pemerintahan yang didasarkan pada pilihan formal dari warga negara yang memenuhi syarat. Sistem demokrasi memberikan ruang kepada setiap warga negara untuk ikut berpartisipasi langsung maupun tidak langsung dalam menentukan arah dan tujuan suatu negara.

Berdasarkan teori tersebut Indonesia turut mempraktikkan pemilihan umum untuk melakukan rekrutmen kepemimpinan. Sejak awal berdirinya, Indonesia telah menggunakan pemilihan umum sebagai satu prosedur untuk memilih pemimpin dengan berbagai catatan kekurangan dan kelebihan di setiap pelaksanaanya. Sejarah Indonesia mencatat telah melaksanakan 12

(dua belas) kali pemilu sejak tahun 1955 sampai yang terakhir di tahun 2019.<sup>1</sup>

Dalam perkembangan sistem Tata Negara di Indonesia, demokrasi yang berkembang dibingkai dengan norma-norma konstitusi yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Sebagai Negara yang memiliki komitmen tinggi terhadap nilai kerakyatan (demokrasi) dan keadilan sosial (sosialisme) sebagaimana terdapat didalam sila ke empat dan kelima (Pancasila), Indonesia telah menentukan dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Substansi dari pasal tersebut adalah menegaskan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat. Konsep kedaulatan rakyat akan selalu memiliki korelasi dengan hak warga negara, sebab kemerdekaan rakyat dalam menentukan nasibnya sendiri adalah merupakan hak bagi setiap warga negara. Sebagaimana juga ditentukan Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 “Segala warga negara sama kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”, dan bunyi norma tersebut adalah sistem pemerintahan berlandaskan Demokrasi.

Konstitusi kita disebut demokrasi karena kekuasaan tidak ditangan minoritas, tetapi semua rakyat. Apabila ada problema untuk menyelesaikan perselisihan privat, semua orang sama kedudukannya di depan hukum.

---

<sup>1</sup>Zuhad Aji Firmantoro, 2017, *Dilema Penanganan Pelanggaran Pemilu Legislatif*, The Phinisi Press Yogyakarta, Yogyakarta. Hlm. 1.

Apabila problemanya adalah menempatkan seseorang di depan orang lain dalam kedudukan tanggungjawab publik, yang diperhitungkan bukanlah kedudukannya dalam kelas tertentu, tetapi kemampuan nyata yang dimiliki oleh orang tersebut.<sup>2</sup>

Tanda hidupnya kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi di suatu negara adalah terselenggaranya Pemilihan Umum (Pemilu) sebagai basis distribusi aspirasi rakyat. Pemilihan umum di Indonesia menjadi keharusan untuk dilaksanakan berdasarkan amanat konstitusi tertinggi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pemilihan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian dari implementasi Pasal 22 E Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam hal ini dibuatlah sejumlah undang-undang untuk mendukung proses pemilu tersebut dimulai dari Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstitusi dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969

---

<sup>2</sup>*Ibid.*, hlm. 13.

tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan / Perwakilan Rakyat serta terakhir UU Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terdapat sejumlah poin penting yang telah disahkan, salah satunya terkait ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Ambang batas bagi sebuah Partai Politik atau gabungan Partai Politik untuk dapat mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilihan umum sebesar 20%. Hal ini sesuai dengan Pasal 222 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebelumnya (2014). Pemilu langsung di Indonesia yang terlaksana Tahun 2004, 2009, 2014 dan 2019 dilaksanakan pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam pemilu yang dilaksanakan terpisah tersebut juga berlaku ambang batas (*Threshold*).

Kebijakan ambang batas 20% diambil berdasarkan kesepakatan sejumlah partai politik meskipun ada beberapa partai politik yang *walk out* ketika pengambilan keputusan yaitu Partai Demokrat, Partai Gerindra, Partai Keadilan Sejahtera dan Partai Amanat Nasional (PAN).<sup>3</sup> Adapun pemerintah mengatakan alasan bahwa tetap digunakannya ambang batas 20% yaitu

---

<sup>3</sup>*Empat Fraksi Walk Out, terdapat dalam''*,  
[https://nasional.tempo.co/read/news/2017/07/21/078893165/empat-fraksi-walk-out-tolak-voting-ruu-pemilu\(diakses.\)](https://nasional.tempo.co/read/news/2017/07/21/078893165/empat-fraksi-walk-out-tolak-voting-ruu-pemilu(diakses.)) (diakses pada hari selasa tanggal 4 Juni 2019 pukul 20.19 wib).

karena calon Presiden dan Wakil Presiden membutuhkan dukungan riil sebagaimana pemilihan calon anggota legislatif.<sup>4</sup>

Dalam sistem pemerintahan *presidential*, koalisi jadi pilihan sulit. Namun, itu tidak terhindarkan, terutama saat parpol yang mendukung Presiden tidak mendapatkan dukungan mayoritas di Dewan Perwakilan Rakyat. pemerintahan *presidential* dengan sistem Kepartaian majemuk merupakan kombinasi yang sulit dan dilematis. Dengan posisi sebagai *minority government*, guna mendapat dukungan di Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden berupaya membentuk pemerintahan koalisi dengan merangkul sejumlah parpol.<sup>5</sup>

Dalam penerapannya masih banyak kontroversi tentang berlakunya ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, dilihat dari beberapa gugatan yang menilai bahwa ambang batas tersebut bertentangan dengan demokrasi. Menurut Ketua Umum Masika-ICMI, Ferry Kurnia Rizkiyansyah, ada tiga dasar demokrasi yang akan tercederai jika ambang batas tersebut tetap berlaku dalam demokrasi Indonesia, “pertama adalah hak politik, yang dimana kita memiliki hak yang sama dalam proses demokrasi. Kemudian partisipasi publik, bahwa ketika kita berkhidmat pada demokrasi jadi harus berpartisipasi. Dan yang terakhir kompetisi, dimana tidak ada demokrasi tanpa kompetisi.

---

<sup>4</sup>Alasan Pemerintah mendorong Presidential Threshold, terdapat dalam”, <https://nasional.kompas.com/read/2017/05/05/08553451/ini.alasan.pemerintah.dorong.presidential.threshold.20-25.persen>. ( diakses pada hari selasa tanggal 4 Juni 2019 pukul 20.41 wib).

<sup>5</sup>Saldi Isra” Koalisi (Bukan) Periuk Nasi “terdapat dalam”, <https://nasional.kompas.com/read/2010/02/25/03374119/Koalisi.Bukan.Periuk.Nasi>. ( diakses pada hari rabu tanggal 5 Juni 2019 pukul 18.25 wib).

Menurut Bambang Wuryanto (Anggota DPR Komisi VI) menyatakan bahwa ambang atas tersebut sebagai salah satu penyederhanaan partai politik di parlemen, yang dimana penyederhanaan tersebut sebagai penguat koordinasi antara parlemen dengan pemerintahan, maka koordinasi antar lembaga bisa lebih baik. Namun menurut Direktur Eksekutif perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) Titi Anggraini, pembatasan ambang batas parlemen yang menguntungkan partai pemenang tidak jelas dasar hukumnya, tidak transparan, dan akuntabel. Pemilihan angka 20% tidak di imbangi dengan pertimbangan yang matang. Metode pemilihan angka itu juga tak disampaikan kepada publik, bahwa ini hanya cara pemerintah mengurangi biaya penyelenggaraan pilpres. Jika calon yang terlibat hanya dua orang, maka kontestasi tak akan sampai pada putaran kedua yang memakan banyak biaya.

Oleh karena itu dibutuhkan landasan yang jelas terkait dengan aturan tentang ambang batas apabila akan tetap digunakan kedepannya, khususnya yang berkaitan dengan penguatan sistem *presidential*. Maka perlu adanya metodologi untuk memverifikasi apakah ambang batas yang digunakan selama ini sudah berdampak pada perbaikan sistem *presidensial*. Dari latar belakang yang diuraikan diatas maka penulis dapat melakukan kajian dengan judul **“Penerapan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Berdasarkan Undang-Undang No 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum”**

## **1.2 Rumusan masalah**

- a. Apakah yang menjadi pertimbangan dalam penggunaan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden ?
- b. Bagaimana Implementasi Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, adapun tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui apa yang menjadi pertimbangan dalam penggunaan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.
2. Untuk mengetahui Implementasi ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini nantinya dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Secara teoritis dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum.
2. Secara praktis diharapkan dapat memberikan masukan kepada lembaga Negara pembentuk Undang-undang (Dewan Perwakilan Rakyat dan Pemerintah) dalam pembuatan Undang-undang terkait ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.

## 1.5 Metode Penelitian

Untuk dapat menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam suatu penelitian harus menggunakan metode yang tepat, karena hal tersebut merupakan pedoman dalam rangka melakukan analisis terhadap data hasil penelitian. Berikut adalah beberapa metode yang digunakan dalam penelitian ini:

### 1.5.1 Pendekatan Masalah

Penelitian ini menggunakan dua model pendekatan. Pertama, adalah pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*) karena dengan menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang diketengahkan.<sup>6</sup> Dengan bahan utama yang akan dianalisis adalah Undang-undang No 7 Tahun 2017 tentang pemilu khususnya mengenai ketentuan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Kedua, pendekatan kasus (*case approach*) dengan menggunakan putusan hakim sebagai sumber bahan hukum. Putusan hakim yang digunakan adalah putusan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap.<sup>7</sup> Dengan menganalisis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53-59-70-71-72/PUU-XV/2017.

### 1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah menggunakan metode yuridis normatif yang membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu

---

<sup>6</sup>Dyah Ochterina, A'an Efendi, 2015, *Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 110.

<sup>7</sup>*Ibid.*, hlm. 119.

hukum.<sup>8</sup> secara umum bersandar pada data sekunder, sehingga metode pengumpulan dan sebagian besar dilakukan dengan cara studi pustaka. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-undang dan literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.

### 1.5.3 Bahan Hukum

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.

Bahan hukum sekunder merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>9</sup>

#### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritatif*) dan mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah.<sup>10</sup> Antara lain Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Undang-undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang

---

<sup>8</sup>Zainuddin Ali, 2016, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 24.

<sup>9</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta. hlm. 181.

<sup>10</sup>Zainuddin Ali, *op-cit.*, hlm. 47.

Pemilu (Pemilihan Umum), dan Putusan Mahkamah Konstitusi 53-59-70-71-72/PUU-XV/2017.

#### **b. Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi.<sup>11</sup> Berupa literatur-literatur tertulis yang berkaitan dengan pokok masalah dalam studi ini, baik berbentuk buku-buku, makalah, laporan penelitian, artikel dan surat kabar.

#### **1.5.4 Teknik Pengambilan Bahan Hukum**

Penelitian ini menggunakan teknik pengambilan bahan hukum melalui metode penelitian *library research*. Metode *library research* yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepuustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, risalah sidang, media masa dan internet serta referensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

#### **1.5.5 Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum yang didapat dari hasil penelitian kepuustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga memperoleh kesimpulan yang sesuai keadaan sebenarnya sehingga dapat menjawab seluruh permasalahan yang ada.

---

<sup>11</sup>*ibid.*, hlm. 54.