

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pelaksanaan pemilihan umum merupakan syarat mutlak bagi negara hukum yang demokratis dalam rangka pelaksanaan dari asas kedaulatan rakyat atau demokrasi. Berdasarkan sistem demokrasi, metode penyaluran pendapat rakyat yang berdaulat, ada yang bersifat langsung dan ada yang bersifat tidak langsung atau disebut juga sebagai sistem demokrasi perwakilan¹.

Konsep pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Oleh karena itu, rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara demokrasi. Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) UUDN RI Tahun 1945 menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Indonesia sebagai negara demokrasi, maka dapat dikatakan bahwa memilih dan dipilih dalam pemilu sebagai wujud kedaulatan rakyat yang menjadi bagian hak asasi manusia setiap warga negara. Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan pemilihan umum untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun di daerah². Pemilu diatur dalam Pasal 6A ayat (1) UUDN RI Tahun 1945 yang menyatakan Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Serta ayat (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Hal ini menjelaskan untuk mencalonkan menjadi

¹ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hal.5

² Nopita Ernasari, Devi Rakhmatika, Dampak Penerapan *Presidential Threshold* Terhadap Pencalonan Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Sistem Pemilu Di Indonesia, *Jurnal Lex Specialis*, Volume 2 Nomor 2, 2021, hal.330

Presiden maka harus melalui usulan partai politik atau gabungan partai politik. Adapun Pasal 22E UUDN RI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden, dan Wakil Presiden dan DPRD. Berdasarkan Pasal tersebut maka secara konstitusi pemilu diselenggarakan secara demokratis untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD.

Pemilu merupakan bagian dari hak asasi manusia, maka harus dijunjung tinggi dan mengedepankan nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara. Nilai-nilai Pancasila mengandung pemikiran dua aspek yakni, aspek individualitas (pribadi) dan aspek sosialitas (bermasyarakat). Oleh sebab itu, kebebasan setiap orang dibatasi oleh hak asasi orang lain. Ini menunjukkan bahwa setiap orang mengemban kewajiban mengakui dan menghormati hak asasi orang lain.

Kewajiban untuk menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila berlaku juga bagi setiap organisasi pada tataran manapun, terutama negara dan pemerintah. Maka dari itu, negara dan pemerintah bertanggung jawab untuk menghormati, melindungi, membela, dan menjamin hak asasi manusia setiap warga negara dan penduduknya tanpa diskriminasi.

Kewajiban menghormati hak asasi manusia tersebut, tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 yang menjiwai keseluruhan Pasal dalam batang tubuhnya, khususnya berkaitan dengan persamaan kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan³.

Menurut Pasal 43 Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia bahwa setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan

³ Penjelasan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang berazaskan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil. Hal ini menjelaskan bahwa setiap warga negara diberikan hak politik untuk menyalonkan dirinya sendiri untuk masuk dalam ruang pemerintahan sebagai anggota legislatif maupun eksekutif.

Terkait hak politik berupa hak-hak yang dibutuhkan untuk memperkuat warga negara berpartisipasi dalam mengontrol negara. Dalam hal tugas mengontrol lembaga legislatif dan eksekutif dimaksud antara lain: Hak untuk ikut serta dalam proses pemerintahan baik secara langsung atau melalui wakil-wakilnya; Hak atas kesempatan yang sama dalam memperoleh pelayanan publik di negara; dan kemauan rakyat merupakan dasar kekuasaan pemerintahan melalui pemilihan umum yang murni yang dilakukan secara teratur dan rahasia secara bebas.⁴

Terkait masalah pemilu diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, terdapat masalah ambang batas pencalonan Presiden dan wakil presiden yang mensyaratkan mendapatkan dukungan 20-25% suara di legislatif, maka masyarakat mengajukan *judicial review* atas Pasal 222 Undang – Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu ke Mahkamah Konstitusi. Tujuan *judicial review* untuk menggugat salah satu Pasal yang kontroversial dan telah berkali-kali dilakukan *judicial review* baik yang dilakukan oleh perseorangan, partai politik, gabungan partai politik, dan lembaga negara menjadi isu perdebatan lintas periode pemilu berlangsung yaitu mengenai ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden pada pemilu serentak tahun 2019.

⁴ Rustam Ibrahim, 2000, *Hubungan Antar HAM dengan Demokrasi dan Pembangunan dalam E.Shobirin Nadj dan Naning Mardiniah* (editor), CESDA LP3ES, Jakarta, hal. 46-47

Pengaturan syarat pencalonan mengenai dukungan 20% melalui hasil pemilu sebelumnya menjadi permasalahan yang tidak dapat diterima oleh para pihak yang mengalami kerugian hak konstitusional pemberlakuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) pada pemilu 2019⁵. Adapun gugatan di Mahkamah Konstitusi mengenai ambang batas (*Presidential Treshold*) sebagai berikut :

No	Putusan Mahkamah Konstitusi	Amar Putusan	Pemohon
1	56/PUU-XI/2013	Ditolak	Mayor Jenderal TNI (Purnawirawan) Saurip Kadi
2	58/PUU-XVI/2018	Permohonan Pemohon tidak dapat diterima	Muhammad Dandy Kuasa Pemohon : Iwan Gunawan, S.H., M.H.,
3	74/PUU-XVIII/2020	Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima	Rizal Ramli dan Ir. Abdulrachim Kresno
4	66/PUU-XIX/2021	Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima	Ferry Joko Yuliantono., S.E., A.K., M.Si
5	68/PUU-XIX/2021	Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima	H. Bustami Zainudin S.pd., M.H. dan H. Fachrul Razi, M.I.P.
6	70/PUU-XIX/2021	Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima	Gatot Nurmantyo

⁵ Rahmat Teguh Santoso Gobel, Rekonseptualisasi Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (Presidential Treshold) Dalam Pemilu Serentak, *Jambura Law Review*, Volume 1 No 1 Tahun 2019, hal.97

7	5/PUU-XX/2022	Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima	Lieus Sungkharisma
8	6/PUU-XX/2022	Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.	1. Tamsil Linrung, 2. Fahira Idris, SE., M.H., 3. Edwin Pratama Putra, S.H., M.H.,
9	7/PUU-XX/2022	Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima	Ikhwan Mansyur Situmeang
10	8/PUU-XX/2022	Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.	Tata Kesantra, Ida Irmayani, Sri Mulyanti Masri, Safur Baktiar, Padma Anwar, Christcisco Komari, Krisna Yudha, Eni Garniasih Kusnadi, Novi Karlinah, Nurul Islah, Faisal Aminy, Mohammad Maudy Alvi, Marnila Buckingham, Deddy Heyder Sungkar, Rahmatiah, Mutia Saufni Fisher, Karina Ratana Kanya, Winda Oktaviana, Tunjiah Binti Dul Warso, Muji Hasanah, Agus Riwayanto, Budi Satya Pramudia, Jumiko Sakarosa, Ratih Ratna Purnami, Fatma Lenggogeni, Edwin Syafdinal Syafril, dan Agri Sumara
11	11/PUU-XX/2022	Menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima.	1. Ridho Rahmadi 2. A. Muhajir, S.H., M.H.
12	13/PUU-XX/2022	Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.	1. Syafril Sjofyan, 2. Tito Roesbandi, 3. Elyan Verna Hakim, 4. Endang Wuryaningsih, 5. Ida Farida, 6. Neneng Khodijah, 7. Lukman Nulhakim

13	20/PUU-XX/2022	Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ali Ridhok, 2. Bennie Akbar Fatah, 3. Adang Suhardjo, 4. Marwan Batubara
14	21/PUU-XX/2022	Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ajbar, Muhammad J. 2. Wartabone, 3. Eni Sumarni, 4. M. Syukur, 5. Abdul Rachman Thaha, SH., MH.
15	52/PUU-XX/2022	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menyatakan permohonan Pemohon I tidak dapat diterima; 2. Menolak permohonan Pemohon II untuk seluruhnya. 	<p>Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI), yang diwakili oleh Ir. 1. H. Aa Lanyalla Mahmud Mattalitti (Ketua DPD RI),</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Dr. Nono Sampono, M.Si (Wakil Ketua DPD RI), 3. Dr. H. Mahyudin, S.T., M.M. (Wakil Ketua DPD RI), 4. Sultan Baktiar Najamudin (Wakil Ketua DPD RI), 5. Partai Bulan Bintang (PBB), yang diwakili oleh Prof. Dr. Yusril Ihza Mahendra, S.H., M.Sc. (Ketua Umum Dewan Pimpinan Pusat PBB) 6. Afriansyah Noor, M.Si. (Sekretaris Jenderal Dewan Pimpinan Pusat PBB),

Sumber : Putusan Mahkamah Konstitusi

Berdasarkan tabel diatas, maka persoalan *presidential threshold* sudah lama menjadi permasalahan di pemilihan umum serta adanya beberapa pihak yang memiliki ketidaksepakatan mengenai adanya peraturan tersebut yang inkonstitusional.

Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, menyatakan: “Pasangan Calon 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) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya”. Namun, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan yang diajukan, karena *presidential threshold* adalah ranah *open legal policy* (kebijakan hukum terbuka) pembentuk undang-undang. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dilatar belakangi oleh *presidential threshold* dimaknai sebagai garansi presiden untuk mendapatkan dukungan di parlemen apabila presiden tersebut terpilih dan menjalankan roda pemerintahan. Maksudnya bahwa adanya *presidential threshold* akan menghindari terpilihnya presiden minoritas, dimana basis dukungan partai koalisinya rendah yang akan berimplikasi negatif pada program pemerintahan yang dibahas dan disetujui di parlemen.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Pasal 222 mengenai *presidential threshold* (ambang batas) pencalonan presiden dan wakil presiden apabila dilakukan pengkajian secara konstitusional membatasi hak asasi dalam demokrasi setiap warga negara Indonesia karena dalam UUD NRI 1945 mengakui dan menjamin adanya prinsip persamaan (*equality*)⁶, dan kebebasan (*freedom*), bagi setiap warga negara tanpa membedakan suku, agama, dan jenis kelamin.

Demokrasi Pancasila yang dikembangkan di Indonesia, memberi kesempatan yang sama kepada semua warga negara untuk berkiprah dalam struktur politik. Oleh karena itu, tidak ada alasan baik secara politik maupun konstitusional, menghalangi seseorang dalam

⁶ Marojahan JS Panjaitan, 2018, *Politik, Hak Asasi Manusia, dan Demokrasi, Dalam Bingkai Negara Kesejahteraan dan Kebahagiaan Menuut UUD 1945*, Pustaka Reka Cipta, Bandung, hal 37.

politik⁷. Hal ini sesuai dengan Pasal 27 ayat (1) UUD NRI 1945 yang mengatakan, bahwa: “segala warga negara bersamaan kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.

Selain diatur dalam Pasal 27 UUDN RI tahun 1945 juga diatur dalam Pasal 28D ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintah”. Diperjelas lagi dalam Pasal 28E ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan, bahwa “Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat”.

Berdasarkan latar belakang di atas, perlu kiranya untuk dilakukan penelitian dengan judul “ANALISIS YURIDIS PASAL 222 UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 1999 TENTANG PEMILIHAN UMUM TERKAIT *PRESIDENSIAL TRESHOLD* DALAM PERSPEKTIF HAK ASASI MANUSIA”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan yaitu : Apa yang menjadi alasan yuridis legislatif dalam menetapkan pembatasan pencalonan Presiden dalam Pasal 222 yang berkaitan *Presidential Threshold* Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dalam perspektif Hak Asasi Manusia?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini adalah Untuk mengetahui alasan yuridis legislatif dalam menetapkan pembatasan pencalonan Presiden dalam Pasal 222 terkait

⁷ Gibral Ibrahim, Lendy Siar, *Presidential Threshold Dalam Sistem Demokrasi Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Lex Privatum*, Volume 09 Nomor 05, 2021, Hal.145

Presidential Threshold Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dalam perspektif Hak Asasi Manusia.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan oleh penulis setelah adanya penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat secara teoritis

Penelitian ini secara akademis diharapkan dapat menjadi sumbangan akademik yang dijadikan dasar pengembangan khasanah keilmuan dalam kajian ilmu Hukum, khususnya terkait dengan hukum Tata Negara.

2. Manfaat secara praktis

Penelitian ini dapat menghasilkan implikasi yang signifikan kepada para pembuat kebijakan dalam memecahkan permasalahan pelaksanaan pencalonan Presiden.

1.5 Metode Penelitian

Dalam penulisan sebuah karya tulis ilmiah memerlukan metode untuk menganalisa suatu data dan fakta agar dapat menghasilkan kebenaran yang ilmiah dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademis. Metode Penelitian dianggap perlu dikarenakan agar mempermudah penulis dalam menyelesaikan penelitian maupun penulisan karya ini, selain itu metode juga mengkorelasikan antara aturan – aturan dan dalil – dalil yang berhubungan dengan disiplin, sehingga dianggap sangat diperlukan dalam penulisan ini, adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :⁸

1.6 Metode Pendekatan Masalah

⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hal 135

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi.⁹ Adapun pendekatan historis (*historical approach*) yang dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti manakala peneliti memang ingin mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari.¹⁰ Adapun yang terakhir pendekatan konseptual (*conseptual approach*) yaitu berasal dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹¹

1.6.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, penelitian hukum dengan tujuan normatif dilakukan dalam rangka merekomendasikan atau mendukung argumentasi untuk pembaruan hukum. Tujuan penelitian hukum yang normatif ini adalah penelitian hukum yang bertujuan dan berorientasi pada pembaruan hukum, yaitu penelitian hukum yang dirancang untuk pelaksanaan pembaruan hukum. Pembaharuan ini bertujuan untuk mengisi setiap kekosongan hukum dan agar dapat mengetahui apakah regulasi tersebut masih relevan sampai saat ini.¹²

1.6.2 Bahan Hukum

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yaitu:

⁹ *Ibid*, hal 133

¹⁰ *Ibid.*, Hal 134

¹¹ *Ibid.*, Hal 135

¹² A'an Efendi, Dyah Ochtorina Susanti & Rahmadi Indra Tektona, 2019, *Penelitian Hukum Doktrinal*, LaksBang Justitia, Yogyakarta, Hal 44

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang berupa sumber hukum dan berisikan tentang aturan-aturan tertulis yang akan dilaksanakan oleh negara¹³. Bahwa hukum primer yang digunakan dalam penulisan adalah:
 - a. Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Undang – Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165)
 - c. Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182).
 - d. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 58/PUU-XVI/2018
2. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang diperoleh melalui buku, jurnal ilmiah, laporan penelitian, majalah dan situs internet yang relevan dengan permasalahan yang dibahas. Sehingga dapat mengkorelasikan dengan data – data primer diatas. Karena dengan adanya korelasi antara bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder akan memberikan penguatan data bahan dan penguatan doktrin bagi penulis untuk mendalami kasus yang diteliti oleh penulis.¹⁴

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan cara *study* ke perpustakaan yaitu dengan menginventarisir bahan – bahan pustaka yang berkaitan dengan *Presidential Treshold*. Setelah itu membaca dan mempelajari Peraturan Perundang – Undangan, teori – teori atau tulisan – tulisan yang terdapat dalam buku literatur, catatan kuliah, surat kabar, dan bahan bacaan ilmiah yang memiliki hubungan dengan judul penelitian

¹³ *Ibid.*, Hal 71

¹⁴ *Ibid.*, Hal. 182

yang diangkat. Sehingga mendapatkan landasan teoritis yang dapat dipertanggungjawabkan dasar penulisan penelitian ini.

1.6.4 Metode Analisa Bahan Hukum

Metode analisis bahan yang digunakan adalah analitis kualitatif, yakni dengan menganalisis bahan – bahan sekunder yang didapatkan sesuai dengan rumusan masalah yang telah ditetapkan. Yang mana pada metode ini digunakan untuk menguraikan Alasan yuridis Legislatif dalam menetapkan pembatasan pencalonan presiden Pasal 222 Undang -Undang Nomor 7 tahun 2017 Daam Perspektif Hak Asasi Manusia terkait *Presidential Treshold*, karena pencalonan diri merupakan Hak Asasi Manusia dalam berpolitik, dari penelitian yang dilakukan sehingga menghasilkan simpulan dan preskripsi.¹⁵

¹⁵ *Ibid*, hal. 89