

**TESIS**  
**SISTEM *PRESIDENTIAL THRESHOLD* DALAM PEMILIHAN UMUM  
PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DI INDONESIA**  
***PRESIDENTIAL THRESHOLD SYSTEM IN THE ELECTION OF THE  
PRESIDENT AND VICE PRESIDENT IN INDONESIA***



Oleh:

**ARMAN MUHLIS**

B012191059

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**2022**

**HALAMAN JUDUL**

**SISTEM *PRESIDENTIAL THRESHOLD* DALAM PEMILIHAN UMUM  
PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DI INDONESIA**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

**ARMAN MUHLIS**

B012191059

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**2022**

LEMBAR PENGESAHAN

SISTEM *PRESIDENTIAL THRESHOLD* DALAM PEMILIHAN UMUM  
PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DI INDONESIA

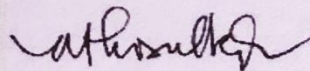
Disusun dan diajukan oleh

ARMAN MUHLIS  
B012191059

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Program Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin  
Pada Tanggal 2 Juni 2022  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

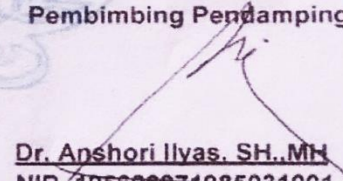
Menyetujui,

Pembimbing Utama



Dr. Zulkifli Aspan, SH.,MH  
NIP. 196807112003121004

Pembimbing Pendamping



Dr. Anshori Ilyas, SH.,MH  
NIP. 195606071985031001

Ketua Program Studi



Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH  
NIP. 19700708 199412 1 001

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin



Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M. Hum  
NIP. 19671231 199103 2 002

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Arman Muhlis  
NIM : B012191059  
Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **SISTEM PRESIDENTIAL THRESHOLD DALAM PEMILIHAN UMUM PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN DI INDONESIA** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan isi Tesis ini hasil karya orang lain atau dikutip tanpa menyebut sumbernya, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut sesuai Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 6 Maret 2021

Yang membuat pernyataan,



Arman Muhlis  
NIM.B012191059

## UCAPAN TERIMA KASIH

*Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh*

Puja dan puji serta rasa syukur yang tak terhingga kehadiran Allah SWT, atas segala berkah, rahmat, dan cinta kasih-Nya kepada penulis, sehingga dapat merampungkan penulisan tesis yang berjudul; **Sistem *Presidential Threshold* dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia.**

Penyelesain dan perampungan akhir dari tesis ini, tidak lepas dari arahan berbagai pihak yang ikhlas dan tulus dalam memberikan bimbingan, dukungan dan bantuan sehingga izinkan penulis menyampaikan ucapan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

Bapak Dr. Zulkifli Aspan, SH.,MH. (Pembimbing Utama), Bapak Dr. Anshori Ilyas, SH.,MH. (Pembimbing Pendamping) yang penuh dengan keikhlasan dan kesabaran dalam memberikan banyak bimbingan dan masukan, serta pemikiran ilmiah yang berharga kepada penulis selama melakukan penyelesaian tesis ini. Atas ketulusan dan keikhlasan beliau masing-masing penulis mengharapkan semoga Allah SWT dapat memberikan pahala atas jasanya.

Ucapan terima kasih pula yang sebanyak-banyaknya punulis kepada Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H.,M.H, Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H. dan Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim,S.H.,M.H,M.A.P masing-

masing sebagai Dewan Penguji atas waktu dan kesempatannya dan telah memberikan banyak kontribusi ilmiah di dalam tesis ini

Izinkan pula penulis untuk memberikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada ayahanda H. Muchlis, sosok yang tiada hentinya memberikan inspirasi kepada penulis untuk menuntut ilmu setinggi tingginya dan tiada kata di dunia yang mewakili cinta kasihnya penulis kepada Ibunda Hj. Caya yang tidak hentinya memberikan cinta kepada penulis sampai menyanggah gelar, teriring doa penulis semoga kedua orang tua saya selalu dalam lindungan ALLAH SWT.

Terima kasih pula kepada saudara-saudara penulis Irwan Muchlis dan Haris Muchlis yang tiada hentinya memberikan motivasi serta materi selama penulis menempuh penyelesaian studi. Selanjutnya penulis juga mengucapkan terimah kasih kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Arestiana Pulubhu , M.A, Selaku Rektor Universitas Hasanuddin
2. Bapak Prof. Dr. Ir. Muh. Restu, MP. Selaku Wakil Rektor Bidang Akademik
3. Bapak Prof. Dr. Ir. Sumbangan Baja, M.Sc. Selaku Wakil Rektor Bidang Akademik Umum, Keuangan dan Sumber Daya
4. Bapak Prof. Dr. drg. A. Arsunan, M.Kes selaku Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Alumni
5. Prof.dr. Muh. Nasrum Massi, Ph.D selaku Wakil Rektor Bidang Riset, Inovasi dan Kemitraan

6. Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, Ph.D, selaku Dekan Sekolah Pasca Sarja Universitas Hasanuddin.
7. Ibu Pof. Dr. Farida Pattitingi, S.H.,M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
8. Prof. Dr. Hamzah Halim,S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi
9. Dr, Syamsuddin Muchtar,S.H.,M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber daya
10. Dr. Muh. Hasrul, S.H.,M.H selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kemitraan.
11. Bapak Dr. Hasbir Paserangi, S.H.,M.H selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Hasanuddin
12. Bapak dan Ibu dosen Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang dengan tulus dan ikhlas memberikan pengetahuan dan pengalaman yang dimilikinya, sehingga memberikan manfaat yang luar biasa bagi penulis, semoga ilmu yang beliau berikan bernilai pahala di Allah. SWT
13. Seluruh karyawan akademik fakultas hukum Universitas Hasanuddin
14. Teman-Teman Mahasiswa Magister Ilmu Hukum Angkatan 2019, Dicky Prayogo. SH.,MH, Akbar Dondo, SH.,MH, Muhammad Arif, SH.,MH, Muh. Aqib Razak , SH.,MH, Arief Try Dhana Jaya, SH.,MH, Rino La Riwa, SH.,MH, dan lain-laii angkatan 2019

15. Keluarga Besar Kerukunan Pergerakan Mahasiswa Keadilan Study Club (KAPAK\_Sc) Organisasi mahasiswa yang progressif, ilmiah, serta bermanfaat bagi karier penulis hingga saat ini.
16. Para sahabat yang lain dan juga kepada terkhusus Sinta Gunawan yang senang tiasa menemani dalam setiap suka-duka penulis dalam menyusun Tesis ini, yang pernah bertemu sapa dengan penulis yang tak sempat dituliskan dalam bait-bait terima kasih ini. semoga tulisan ini dapat meluapkan ucapan terimah kasih Penulis bagi seluruh keluarga, guru, sahabat, kakanda kawan-kawan yang selama ini menjadi bagian dari penulis, dan semoga juga dapat bermanfaat bagi seluruh lapisan dalam kehidupan kita.

Akhir kata dari penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah khazanah kepustakaan di bidang ilmu hukum, serta dapat bermanfaat bagi masyarakat. Terima kasih

Makassar, 7 April 2022

ARMAN MUCHLIS



## ABSTRAK

**ARMAN MUHLIS** (B012191059) “Sistem *Presidential Threshold* dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia” dibimbing oleh Zulkifli Aspan Selaku Pembimbing I dan Anshori Ilyas Selaku pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan 1). Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan sistem *Presidential Threshold* dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, 2). Untuk mengetahui dan menganalisis pengakuan hak konstitusional warga negara terhadap sistem *Presidential Threshold* dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif, yaitu dengan cara melakukan penelitian di Perpustakaan. Teknik pengumpulan data yang digunakan dengan mengumpulkan data primer yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan undang-undang dan putusan-putusan hakim. Data sekunder diperoleh penulis dari buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas suatu putusan pengadilan yang berkaitan erat dengan masalah yang sedang dikaji.

Dari penelitian ini diperoleh hasil (1) Pemilihan umum terhadap konsep presidential threshold merupakan suatu hal yang tidak mungkin atau diluar rasional. Adanya ambang batas bagi partai politik untuk berhak mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) dalam Pemilihan Umum yang dilaksanakan serentak, menimbulkan implikasi-implikkasi yuridis, yakni menyalahi UUD 1945 tentang Sistem Presidensial, bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, dan menyalahi Hak warga Negara dalam UUD 1945. (2) Mekanisme pengisian jabatan Presiden dan wakil Presiden secara konstitusional yang diatur dalam Pasal 6A UUD 1945 dalam prinsip demokrasi konstitusional mengkebiri hak konstitusional setiap warga negara, Dengan adanya ketentuan *Presidential Threshold* jelas bahwa pemerintahan semakin membatasi hak konstitusional warga negara.

**Kata Kunci** : Konstitusional, *Presidential Threshold*, Pemilihan Umum.

## **ABSTRACT**

**ARMAN MUHLIS** (B012191059) "The Presidential Threshold System in the General Election of President and Vice President in Indonesia" supervised Zulkifli Aspan As Advisor I and Anshori Ilyas As supervisor II.

This study aims 1). To find out and analyze the implementation of the Presidential Threshold system in the General Election of President and Vice President, 2). To find out and analyze the recognition of citizens' constitutional rights to the Presidential Threshold system in the General Election of President and Vice President in Indonesia.

This research uses normative legal methods, namely by conducting research in the library. The data collection technique used is to collect primary data consisting of legislation, official records or minutes in making laws and judges' decisions. Secondary data obtained by the author from textbooks, legal dictionaries, legal journals, and comments on a court decision that is closely related to the problem being studied.

From this research, the results are (1) the general election to the presidential threshold concept is something that is impossible or beyond rational. The existence of a threshold for political parties to be entitled to nominate pairs of candidates for President and Vice President (Presidential Threshold) in General Elections that are held simultaneously, creates juridical implications, namely violating the 1945 Constitution concerning the Presidential System, contrary to Article 6A paragraph (2) of the 1945 Constitution. , and violates the rights of citizens in the 1945 Constitution. (2) The mechanism for filling the positions of President and Vice President constitutionally as regulated in Article 6A of the 1945 Constitution in the principle of constitutional democracy castrates the constitutional rights of every citizen. constitutional rights of citizens.

**Keywords:** Constitutional, Presidential Threshold, General Election.

## DAFTAR ISI

|                                      |            |
|--------------------------------------|------------|
| <b>HALAMAN JUDUL</b> .....           | <b>ii</b>  |
| <b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....       | <b>iii</b> |
| <b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....     | <b>iv</b>  |
| <b>UCAPAN TERIMA KASIH</b> .....     | <b>v</b>   |
| <b>ABSTRAK</b> .....                 | <b>ix</b>  |
| <b>ABSTRACT</b> .....                | <b>x</b>   |
| <b>DAFTAR ISI</b> .....              | <b>xi</b>  |
| <b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....       | <b>1</b>   |
| A. Latar Belakang Masalah.....       | 1          |
| B. Rumusan Masalah .....             | 10         |
| C. Tujuan Penelitian.....            | 10         |
| D. Manfaat Penelitian.....           | 11         |
| E. Orisinalitas Penelitian.....      | 11         |
| <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> ..... | <b>13</b>  |
| A. Konsepsi Negara Hukum .....       | 13         |
| B. Konsepsi Demokrasi .....          | 24         |
| 1. Konsepsi Demokrasi .....          | 24         |
| 2. Demokrasi Di Indonesia.....       | 28         |
| C. Sistem Pemerintahan .....         | 31         |
| 1. Sistem Presidensial .....         | 32         |
| 2. Sistem Parlementer .....          | 36         |
| 3. Sistem Kuasi.....                 | 41         |

|  |           |
|--|-----------|
| D. Sistem Pemilihan Umum .....   | 43        |
| 1. Sistem Pemilihan Mekanis dan Organik .....  | 43        |
| 2. Sistem Distrik dan Proporsional .....   | 46        |
| E. Tinjauan Umum Tentang Hak Konstitusional .....  | 48        |
| F. Tinjauan Umum Tentang <i>Presidential Threshold</i> .....   | 54        |
| 1. Pengertian <i>Presidential Threshold</i> .....  | 54        |
| 2. <i>Presidential Threshold</i> Di Indonesia .....  | 57        |
| G. Kerangka Pikir .....  | 58        |
| H. Definisi Operasional .....  | 59        |
| <b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>  | <b>61</b> |
| A. Tipe Penelitian .....   | 63        |
| B. Pendekatan Masalah.....   | 64        |
| C. Sumber Data atau Sumber Bahan Hukum .....   | 65        |
| D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....  | 67        |
| E. Analisis Data atau Bahan Hukum.....   | 67        |
| <b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>  | <b>65</b> |
| A. Pemberlakuan <i>Presidential Threshold</i> dalam Pemilu<br>Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia ..... | 65        |
| 1. Pengaturan <i>Presidential Threshold</i> dalam Pemilu 2019....  | 65        |
| 2. Pemilihan Umum Serentak.....  | 76        |

|  |            |
|--|------------|
| B. Pengakuan hak konstitusional warga negara terhadap sistem<br><i>Presidential Threshold</i> dalam Pemilihan Umum Presiden dan<br>Wakil Presiden di Indonesia ..... | 81         |
| 1. Legitimasi <i>Presidential Threshold</i> .....  | 81         |
| 2. Hak Konstitusional Partai Politik.....  | 92         |
| 3. Urgensi <i>Presidential Threshold</i> (Ambang Batas).....   | 98         |
| <b>BAB V PENUTUP.....</b>  | <b>104</b> |
| A. Kesimpulan.....   | 104        |
| B. Saran.....  | 105        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>   | <b>106</b> |

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) pasal 1 ayat (2), menyatakan bahwa, kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar, serta penegasan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum dalam pasal 1 Ayat 3 UUD NRI Tahun 1945. Hal ini sejalan dengan cita-cita para *The Founding Fathers* yang mencita-citakan suatu negara hukum. Cita negara hukum ini didalamnya terkandung pengakuan dan jaminan hak asasi manusia yang esensial dalam proses demokrasi, pemisahan kekuasaan lembaga negara berdasarkan *Checks and Balance*, serta mekanisme pemilihan wakil rakyat dan jabatan-jabatan public sebagai perwujudan kedaulatan rakyat.<sup>1</sup>

Konsep negara hukum hendaknya dipahami sebagai suatu kesatuan sistem yang tak dapat dilepas pisahkan dalam penyelenggaraan negara dalam sektor publik maupun privat, sebab hukum merupakan komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara. Namun bagaimana cetak biru dan desain makro penjabaran ide negara hukum itu, selama ini belum pernah ada perumusan secara komprehensif. Jika dilihat dari sisi pelaksanaan kehidupan demokrasi, negara Indonesia telah berhasil membentuk

---

<sup>1</sup> Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2012, hal. 7.

lembaga-lembaga demokrasi dan membuat mekanisme pelaksanaan demokrasi, tahap selanjutnya yang menjadi agenda bersama adalah meningkatkan kualitas demokrasi sehingga praktik demokrasi tidak hanya bersifat mekanis, tetapi secara substantif benar-benar mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat.<sup>2</sup> Hal tersebut sangatlah penting sebab penyelenggaraan kekuasaan negara yang tidak demokratis akan mengakibatkan sistem pemerintahan yang despotik sehingga mengorbankan kepentingan rakyat, sebagaimana yang diungkapkan oleh Zulkifli Aspan bahwa korupsi politik tidak hanya dalam bentuk pertukaran uang akan tetapi juga berupa memperdagangkan pengaruh (*trading influence*) atau memeberikan fasilitas yang meracuni politik dan mengancam demokrasi.<sup>3</sup>

Konsep pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Oleh karena itu, rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara demokrasi. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sebagai negara demokrasi, maka dapat dikatakan bahwa memilih dan dipilih dalam pemilu adalah deviasi dari kedaulatan rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi setiap warga negara.<sup>1</sup> Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan pemilihan umum untuk memilih

---

<sup>2</sup> Jimly Asshidiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, (Jakarta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2009), hal. 378

<sup>3</sup> Zulkifli Aspan, *Menjerat Kader, Melepas Partai Politik; Pertanggungjawaban Pidana Partai Politik Dalam Kasus Tindak Pidana Korupsi*, Jurnal Al-Adalah: Jurnal Hukum dan Politik Islam Vol. 5 No. 1, Januari 2020: 70-91

pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun di daerah.<sup>4</sup>

Penerapan pemilahan umum yang demokratis adalah bagian yang paling substantif, mengingat Pemilu yang bertujuan untuk:<sup>5</sup>

- a. Terjadinya pergantian pemegang kekuasaan pemerintah serta menjadikan momentum untuk menguji dan mengevaluasi dukungan rakyat terhadap keberhasilan dan kekurangan pemerintah yang pada saat itu sedang berkuasa;
- b. Terjadinya penyerapan aspirasi rakyat untuk diidentifikasi, diartikulasi, dan diintegrasikan dalam waktu tertentu;
- c. Untuk menguji kualitas pelaksanaan kedaulatan rakyat.

Terkait dengan penjabaran tersebut dapat dipahami bahwa titik sentrum dari penyelenggaraan Pemilihan Umum hendaknya bermuara pada kepentingan rakyat sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya terkait dengan pemegang kedaulatan, disamping itu proses Pemilihan Umum secara prospektif Hak Asasi Manusia tidak memberikan batasan terhadap individu maupun kelompok, dalam artian Pemilu harus diselenggarakan tanpa mengabaikan prinsip *equality before the law*, sebagaimana yang dimuat dalam pasal 43 ayat (1) Bagian Kedelapan Hak

---

<sup>4</sup> A. Mukthie Fadjar, <sup>3</sup>Pemilu Yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PPHU', *Jurnal Konstitusi*, Vol. 6 No. 1 April 2009, hlm. 4

<sup>5</sup> Jamaludin Ghafur, Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Treshold, Sejarah, Konsep, dan Ambang Batas Persyaratan dalam Tata Hukum Indonesia*, 2019, hal.1.



turut serta dalam pemerintahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 yang menyebutkan sebagai berikut:

*“Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.*

Persamaan hak dalam pemerintahan tersebut telah dijamin di dalam konstitusi sebagaimana yang dimuat dalam pasal 28D ayat (3) “Setiap warga negara memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. dengan berdasar pada landasan yuridis tersebut dapat penulis katakan bahwa Negara Indonesia telah meletakkan kerangka landasan konsepsi sebagai negara hukum demokrasi.

Dalam konteks tersebut pelaksanaan pemilu mempunyai arti penting dalam kehidupan demokrasi. Olehnya kualitas pelaksanaan pemilu ditentukan dari kesiapan semua komponen bangsa. Beberapa permasalahan yang harus menjadi titik fokus dalam pelaksanaan pemilu adalah masalah system dan mekanisme pemilihan, khususnya pemilihan umum untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden.

Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut dengan Pemilu merupakan sarana untuk menyalurkan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, bebas, umum, jujur, dan adil sebagaimana yang disebutkan pada pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017:

*“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Hal ini sejalan dengan bentuk pemerintahan Indonesia yakni Republik sebagaimana yang dimuat dalam pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yakni “Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik”<sup>6</sup>*

Dalam sejarah perkembangan Negara Indonesia, Pemilu diselenggarakan pertama kali pada tahun 1955 yang berdasar pada UUDS 1950 dan UU No.7 Tahun 1953, pada saat itu pemungutan suara dilakukan dua kali yakni, untuk memilih DPR pada 29 September 1955 dan memilih anggota Dewan Konstituante pada 15 Desember 1955. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pasca Amendemen UUD 1945 merupakan momentum yang sangat penting bagi Negara Indonesia, pasalnya Pemilihan Umum diselenggarakan dengan mekanisme yang sangat berbeda, yakni dilakukan secara bebas dan umum (*free and fair*) untuk memilih para wakil rakyat dan kepala pemerintahan tingkat nasional dan/ataupun lokal.<sup>7</sup> Hal ini dianggap penting sebab; *Pertama*, Pemilihan umum merupakan mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan rakyat kepada Negara dalam bentuk

---

<sup>6</sup> Titik Triwula Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2017, hal.115.

<sup>7</sup> Jamaludin Gafur, Allan Fatchan Gani Wardhana, *Presidential Treshold, Sejarah, Konsep, dan Ambang Batas Persyaratan dalam Tata Hukum Indonesia*, Op Cit., hal.49.

lembaga kekuasaan Negara baik eksekutif maupun legislative sehingga tindakan kekuasaan Negara dapat mempertanggungjawabkan kepada rakyat. *Kedua*, pemilihan umum dapat memobilisasi kepentingan rakyat. *Ketiga*, pemilihan umum dapat menjadi mekanisme perubahan politik secara teratur/tertib dalam arti terjadinya sirkulasi elit politik dan perubahan terhadap kebijakan publik. *Keempat*, pemilihan umum menjadi mekanisme *engineering* untuk mewujudkan tatanan politik dan pola perilaku politik yang disepakati.<sup>8</sup>

Sebagai suatu sarana penyaluran kedaulatan, pemilihan umum pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari hak-hak politik rakyat sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak politik kepada orang yang dipilih sebagai wakil untuk menjalankan pemerintahan.<sup>9</sup> Olehnya pengisian jabatan Presiden dan Wakil Presiden merupakan terjadinya kontrak sosial antara yang dipilih dan yang memilih sehingga Presiden dan Wakil Presiden yang terpilih mendapatkan dukungan dari mandate yang nyata dari mekanisme pemilihan secara langsung oleh kemauan rakyat (*volonte generale*) untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan.<sup>10</sup>

Jika diamati mekanisme pemilihan umum selalu berubah-ubah di setiap priode kekuasaan, di mana Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2019 diselenggarakan secara serentak

---

<sup>8</sup> Ibid, hal.50.

<sup>9</sup> Roni Lukum, *Pilkada Langsung dan Implikasinya Terhadap Perubahan Perilaku Masyarakat dalam Menuju Pembangunan Demokrasi Di Indonesia*, Jurnal Legalitas, 2011, hal.2.

<sup>10</sup> Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia : Prespektif Konstitusional*, Yogyakarta, Total Media, 2009, hal.115.

berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang menyatakan “...*penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak adalah beralasan menurut hukum*”. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dinilai tidak mempunyai kontribusi terhadap perkembangan kualitas demokrasi, pasalnya yang berubah dalam mekanisme pemilihan umum pasca putusan Mahkamah Konstitusi adalah pemilihan dilakukan secara serentak dan ambang batas pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh partai politik yang mempunyai kursi 20% dan 25 % dari hasil pemilihan legislatif priode sebelumnya.

Meskipun *Presidential Treshold* dianggap tidak mempunyai masalah norma akan tetapi jika dilihat dalam bentuk praktiknya, penulis menganggap terdapat permasalahan secara substantif. Sebab *Presidential Treshold* yang merupakan ambang batas pencalonan sebagaimana yang diatur dalam pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum :

*“Pasangan Calon yang 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”*

Dari pasal tersebut dapat dilihat bahwa yang menentukan pengusulan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah Partai Politik dengan artian bahwa apapun bentuk partainya selama mempunyai jumlah kursi 20% atau 25% yang dapat mengusulkan calon Presiden dan Wakil

Presiden. Hal ini menimbulkan pertanyaan besar terhadap Pemilihan Umum sebagai sarana penyelenggara demokrasi, sebab partai-partai yang tidak mempunyai jumlah kursi sebagaimana yang disebutkan tidak dapat mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sehingga berpotensi terhadap pembatasan hak demokrasi sementara di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memberikan batasan terhadap setiap partai politik untuk mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana yang dimuat dalam pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945:

*“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta-peserta pemilihan umum sebelum pemilihan umum dilakukan”*

Pasal 222 tersebut juga dinilai tidak tepat, sebab norma tersebut bukan merupakan pengaturan tentang syarat pencalonan, sementara dalam UU tersebut telah dipertegasakan di *pragraf 1* yang menyebutkan “Tata Cara Penentuan Pasangan Calon”. Pasal 222 merupakan penjewantahan dari Pasal 6A ayat (5) UUD NRI Tahun 1945.

Ambang batas yang diatur oleh pasal 222 UU No.7 Tahun 2017 juga tidak sesuai dengan sistem presidensial, pasalnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam system presidensial dipilih secara langsung tanpa ada bentuk koalisi dari partai politik (ambang batas) karena mengingat bentuk koalisi atau gabungan partai politik dalam memilih pimpinan eksekutif atau senat adalah bentuk dari pada sistem parlementer dalam pemilihan senat karena senat bukan daulat langsung dari rakyat akan tetapi

wakil rakyat yang didaulatkan oleh rakyat untuk memilih eksekutif (Senat) sehingga demi kelancaran pemerintahan dalam system parlementer dibutuhkan koalisi partai pendukung pemerintah (senat) dalam memperkokoh kedudukan senat, sehingga pemilu Presiden dan Wakil Presiden seharusnya tidak ada koalisi partai dalam mendukung atau mengusulkan calon presiden dan atau wakil presiden sebagai syarat untuk menjadi calon presiden dan atau wakil Presiden karena presiden dan atau wakil presiden tidak dipilih oleh Parlemen tetapi secara langsung dipilih oleh rakyat sehingga parlemen tidak serta merta memberhentikan presiden dan atau wakil presiden sebagai pemberhentian senat di Negara yang menganut sistem parlementer akan tetapi presiden dan atau wakil presiden diberhentikan secara hukum bukan kekuasaan absolut dari parlemen.

Dengan adanya pengaturan *presidential threshold* sebagaimana yang diatur oleh pasal 222 UU No.7 Tahun 2017 tersebut menimbulkan problematika secara empiris maupun secara normatif, hal ini terbukti dari beberapa permohonan pengajuan *judicial review* yang telah diperiksa dan memutuskan pengujian pasal 222 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi, diantaranya termuat dalam Perkara Nomor 44/PUU-XV/2017; Nomor 53/PUU-XV/2017; Nomor 59/PUU-XV/2017; Nomor 70/PUU-XV/2017; Nomor 71/PUU-XV/2017; Nomor 72/PUU-XV/2017, dan adapun yang terbaru meliputi Nomor 5/PUU-XX/2022, Nomor 6/PUU-XX/2022, 7/PUU-XX/2022, 66/PUU-XIX/2021, 68/PUU-XIX/2021, 70/PUU-XIX/2021 diputus oleh Majelis “tidak dapat diterima”. Itu artinya, ketentuan

ambang batas pencalonan presiden yang diatur dalam Pasal 222 UU Pemilu masih berlaku.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan sistem *Presidential Threshold* dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ?
2. Bagaimana pengakuan hak konstitusional warga negara terhadap sistem *Presidential Threshold* dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia ?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan sistem *Presidential Threshold* dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengakuan hak konstitusional warga negara terhadap sistem *Presidential Threshold* dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia.

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk menambah dan mengembangkan khasana ilmu pengetahuan terkhususnya dalam bidang Hukum Tata Negara. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangsi bagi

semua pihak terkait pentingnya hak-hak politik demokrasi dalam mekanisme Pemilihan Umum di Indonesia.

2. Manfaat secara praktis dari penelitian ini adalah untuk memberikan tawaran mengenai mekanisme Pemilihan Umum yang mengakomodir hak-hak politik demokrasi di Indonesia. Mengingat bahwa dengan adanya *Presidential Threshold* (ambang batas) menjadi batasan terhadap hak-hak politik demokrasi di Indonesia.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Mengingat kajian ini bukanlah sesuatu yang baru pada saat penelitian dan penulisan ini dilakukan, terdapat beberapa judul yang mempunyai kaitan yang telah dipublikasi. Olehnya penulis akan menjadikan karya-karya tersebut sebagai pijakan dalam melakukan penelitian dan penulisan karya ini. Karya atau penelvitian terdahulu diantaranya adalah :

1. Abdurrohman, *Presidential Treshold* dalam Pemilu di Indonesia Prespektif Imam Al-Mawardy, Tesis Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya, 2018. Di dalam tesis tersebut cenderung menggunakan pandangan Islam, meskipun objek kajiannya sama yakni persoalan *Presidential Treshold* dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden akan tetapi outputnya berbeda dengan yang akan penulis teliti. Sebab dalam penelitian ini akan penulis gunakan konsep Negara hukum demokrasi sebagai pijakan dalam melakukan penelitian tersebut.



2. Abdul Ghoffar, Problematika Presidential Treshold: Putusan Mahkamah Konstitusi dan Pengalaman di Negara Lain, Jurnal Neliti, 2018. Jurnal ini memfokuskan penelitiannya terhadap putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 berkaitan dengan Presidential Treshold terhadap stabilitas politik khususnya terkait dengan check and balance dari kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislative. Berbeda dengan focus penelitian penulis yang akan diteliti, cenderung mengkaji persoalan batasan hak-hak politik demokrasi dalam ambang batas pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Konsepsi Negara Hukum

Sejarah timbulnya pemikiran atau cita Negara hukum sebenarnya jauh lebih tua dari usia ilmu Negara ataupun ilmu kenegaraan. Cita Negara hukum untuk pertama kalinya dikemukakan oleh Plato dan kemudian pemikiran tersebut dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Plato, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Cita Plato tersebut kemudian dilanjutkan oleh muridnya bernama Aristoteles yang menyatakan suatu Negara yang baik ialah Negara yang di perintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>11</sup>

Ide dasar maupun konsep negara hukum pada umumnya dimaksudkan dalam kerangka untuk menghindarkan terjadinya perbuatan negara atau pemerintah dari perbuatan sewenang-wenang. Oleh karena bagaimanapun juga jika suatu pemerintahan tidak diawasi atau dikontrol dengan seperangkat aturan hukum yang tegas dan konkret maka akan sangat rentan dengan berbagai bentuk penyalahgunaan kekuasaan atau penyimpangan yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan.<sup>12</sup>

Semenjak abad 19 pengertian Negara hukum telah mengalami perubahan-perubahan. Dalam anggapan para sarjana dan filosof-filosof

---

<sup>11</sup> Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara hukum*, Yogyakarta :Pustaka Pelajar, 2005, hal. 1.

<sup>12</sup> Aminuddin Ilmar, *Memaknai Kepemerintahan Yang Baik melalui penerapan prinsip tata kelola da keabsahan tindakan pemerintahan*, Makassar, Phinatama Media, 2020, hal. 41.

Jerman, Negara hukum ini lebih dipandang semata-mata sebagai pelajaran tentang kedaulatan dari parlemen. Dengan perkataan lain bahwa Negara hukum adalah Negara yang seluruh aksinya didasarkan dan diatur oleh undang-undang yang telah ditetapkan semula dengan bantuan dengan badan pemberi suara rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat). Mereka ini hanya mengutamakan bentuk (*front*) daripada hukum, tetapi mengabaikan sikap lain daripada hukum yang lebih penting yakni hukum itu selamanya ialah suatu “keharusan” (suatu “*beheresen*”). Tidak untuk menetapkan bahwa bahwa suatu merupakan hukum, bila saja berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat. Pandangan seperti itu, yaitu suatu Negara yang segala aksinya di batasi oleh undang-undang yang dibuat dengan bantuan Badan Perwakilan Rakyat sudah merupakan Negara hukum, adalah pandangan yang keliru, dan kolot dari abad yang lampau.<sup>13</sup>

Cita Negara hukum yang pertama kalinya di kemukakan oleh Plato dan dipertegas oleh Aristoteles. Menurut Plato, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Menurut Aristoteles, suatu Negara yang baik ialah Negara yang diperintah oleh konstitusi dan berkedaulatan hukum. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam Negara bukanlah manusia melainkan melinkan fikiran yang adil, dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum.

---

<sup>13</sup>Nukthoh Arfawie Kurde, *op.cit.*, hlm. 13-14.

Filosof Romawi kuno Cicero (106-43 SM) menyatakan: “*ubi societas ibi ius*”, yang maksudnya di mana ada masyarakat di situ ada hukum.<sup>14</sup>

Pandangan Negara hukum kuno dari filosof-filosof Jerman, antara lain Immanuel Kant yang memandang Negara hanya sebagai suatu Negara penjaga malam. Pandangan seperti ini terlepas dari paham yang paling dekat dengan masanya, yaitu paham ekonomi liberal yang berlaku pada waktu itu. Lebih lanjut bahwa Negara mempunyai tugas adalah untuk menjaga rakyatnya yang dalam bahaya atau manakal ketertiban umum dan keamanan

terancam. Dengan kata lain dapat dilihat bahwa Negara sebagai *sang penjaga malam* hanya bertindak sebagai pemukul dengan tongkatnya apabila ketentraman, ketertiban, dan keamanan atau hak-hak azasi perseorangan terancam dan tugas Negara dalam hal ini adalah untuk memelihara keamanan.<sup>15</sup>

Lebih lanjut Immanuel Kant mengatakan bahwa Negara harus menjamin tata tertib dari perseorangan yang menjadi rakyatnya. Ketertiban hukum perseorangan adalah sebagai syarat utama dari tujuan suatu Negara. Tujuan ialah untuk membentuk dan memelihara hukum disamping menjamin kebebasan dan hak-hak warganya.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibid* hlm. 14.

<sup>15</sup> *Ibid* hlm. 14-15.

<sup>16</sup> *Ibid* hlm. 15.

Dari pandangan Immanuel Kant seperti tersebut diatas, terlihat jelas bahwa Negara hukum liberal yang dikehendaki adalah sebuah Negara yang memiliki unsure-unsur:

- a. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan kekuasaan.<sup>17</sup>

Dalam konsep Negara hukum dalam perspektif islam yang di mana sumber daripada hukum tersebut diambil dari al`quran dan hadits. Istilah sumber negara hukum dalam pandangan islam ialah nomokrasi islam. .nomokrasi islam artinya kekuasaan yang di dasarkan pada hukum-hukum islam yang berasal dari Allah, karna tuhan itu abstrak, maka melalui dengan hukum-hukumNya yang kongkret salah satu instrumen pengenal atau dapat dikenali.<sup>18</sup>

Pemahaman yang kurang tepat tentang konsep Negara dari sudut pandang islam menyebutkannya sebagai teokrasi. Teokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang mengakui tuhan dan dewa sebagai raja atau "Penguasa Dekat". Teokrasi lebih tepat ditujukan kepada Negara yang dipimpin oleh pemegang otoritas keagamaan tertentu (Paus, Vatikan).<sup>19</sup>

Ajaran islam sangat egaliter atau mengutamakan persamaan, sehingga tidak mungkin dapat dibenarkan sekelompok ahli agama

---

<sup>17</sup> *Ibid* hlm. 17.

<sup>18</sup> Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokratis (Human Rights in Democratic Rechtsstaat)*, ( Jakarta :Sinar Grafika, 2014), hlm 33.

<sup>19</sup> *Ibid*.

mengklaim diri mereka sebagai “Wakil Tuhan” untuk berkuasa dimuka bumi sebagai pemegang otoritas pemerintahan dalam suatu Negara.<sup>20</sup>

Nomokrasi islam adalah suatu Negara hukum yang memiliki prinsip sebagai berikut:

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah.
- b. Prinsip musyawarah.
- c. Prinsip keadilan.
- d. Prinsip persamaan.
- e. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia,
- f. Prinsip peradilan bebas.
- g. Prinsip perdamaian.
- h. Prinsip kesejahteraan.
- i. Prinsip ketaatan rakyat.<sup>21</sup>

Kebangkitan dunia islam yang ditandai dengan meningkatnya kegiatan keilmuan yang mengambalikan konsep islam tidak hanya sekedar ritual ibadah dalam arti sempit, akan tetapi telah mengembalikan konsep islam secara totalitas bukan hanya sebatan konsep *Hablumminallah* akan tetapi juga *Hablumminannas*, maka dalam konteks itu islam di mungkinkan di telaah sebagai objek berbagai penyelidikan. Kegiatan-kegiatan itu pada gilirangnya mempengaruhi terhadap pemberlakuan hukum islam sebagai hukum positif atau setidaknya-tidaknya menjadikan sebagai bahan sumber

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid* hlm. 34.

penemuan hukum untuk merumuskan dan mengkonstruksikan politik hukum perundang-undangan.<sup>22</sup>

Konsep *rechstaat* bersumber dari rasio manusia, *liberalistik individualistic, humanisme antroposentrik*, pemisahan Negara dan agama secara mutlak-ateisme dimungkinkan. Adapun unsur-unsur utama menurut menurut F.J. Sthal terdapat 4 (empat) unsur dari Negara hukum, yakni:

- a. Adanya Jaminan terhadap hak asasi manusia;
- b. Adanya pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintah haruslah berdasarkan peraturan-peraturan hukum;
- d. Adanya peradilan administrasi.

Sementara menurut Schaeckema unsur-unsurnya terdiri dari:

- a. Kepastian hukum;
- b. Persamaan;
- c. Demokrasi dan;
- d. Pemerintahan yang melayani kepentingan umum.<sup>23</sup>

Sedangkan A.v. Dicey salah seorang pemikir Inggris yang termasyhur, mengemukakan tiga unsur utama pemerintah yang kekuasaannya berdasarkan hukum (*the rule of law*), yaitu:

- a. *Supremacy of law*;
- b. *Equality before the law*;

---

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Sirajuddin, Winardi., *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jawa Timur :Setara Press, 2015, hlm 25.

c. *Constitution based on individual rights.*<sup>24</sup>

Dari rumusan A.v. Dicey tersebut mengisyaratkan pengakuan adanya kadaulatan hukum atau supremasi dari hukum untuk mencegah adanya kekuasaan-kekuasaan yang bersifat pribadi, baik ia berasal dari satu orang atau segolongan manusia.<sup>25</sup>

*International Commission of Jurist* menentukan pula syarat-syarat *representative government under the rule of law*, sebagai berikut:

- a. Adanya proteksi konstitusional;
- b. Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
- c. Adanya pemilihan umum yang bebas;
- d. Adanya kebebasan menyampaikan pendapat dan berserikat;
- e. Adanya tugas oposisi;
- f. Adanya pendidikan civic.<sup>26</sup>

Prinsip-prinsip Negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan Negara. Profesor Utrecht membedakan dua macam Negara hukum, yaitu Negara hukum formil atau Negara hukum klasik, dan Negara hukum materiel atau Negara hukum modern. Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis terutama. Tugas Negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan

---

<sup>24</sup>Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara hukum, Op.Cit*, hlm.18-19.

<sup>25</sup>*Ibid* hlm. 19.

<sup>26</sup>Jimly Asshiddiqie, Sh, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar demokrasi*, edisi Revisi Cetakan Pertama, Jakarta Pusat: Konstitusi Press, 2006, Hlm. 148-149



tersebut untuk menegakkan ketertiban. Tipe Negara tradisional ini dikenal dengan istilah Negara penjaga malam. Negara hukum materiel mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan didalamnya. Tugas Negara tidak hanya menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*Welfarestate*).<sup>27</sup>

Namun pula Prof. Jimly Asshidiqie, mengatakan terdapat dua belas unsure utama yang terkandung dalam suatu Negara hukum sehingga dapat di katakan sebagai Negara hukum *rechstaat* atau *rule of law* dalam arti yang sebenarnya (*the rule of just*) sebagai berikut:

- a. Supremasi hukum (*supremacy of law*);
- b. Persamaan dalam hukum (*equality before the law*);
- c. Asas legalitas (*due process of law*);
- d. Pembatasan kekuasaan;
- e. Organ-organ eksekutif independen;
- f. Peradilan bebas tidak memihak;
- g. Peradilan tata usaha Negara ;
- h. Peradilan tata Negara;
- i. Peradilan hak asasi manusia;
- j. Bersifat demokratis;
- k. Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*).

---

<sup>27</sup> *Ibid* hlm. 149

## I. Transparansi dan kontrol sosial.<sup>28</sup>

Dari segi moral politik, menurut Frans Magnis Suseno, ada empat alasan utama untuk menuntut agar Negara diselenggarakan dan menjalankan tugasnya berdasarkan hukum: 1). Kepastian hukum, 2). Tuntutan perlakuan yang sama, 3). Legitimasi demokratis, dan 4). Tuntutan akal budi.<sup>29</sup>

Dalam Negara hukum Pancasila tidak boleh terjadi pemisahan antara agama dan Negara baik secara mutlak maupun secara nisbi. Karena hal itu akan bertentangan dengan Pancasila dan Undang-Undang dasar NRI Tahun 1945. Agama dan Negara berada dalam hubungan yang harmonis.<sup>30</sup>

Negara hukum Pancasila bertitik pangkal dari asas kekeluargaan dan kerukunan. Dua asas ini sebagai asas yang terpadu. Kepentingan rakyat banyak lebih diutamakan, namun harkat dan martabat manusia perindividual tetap di hormati dan di hargai.<sup>31</sup>

Meskipun dalam penjelasan UUD 1945 digunakan istilah *rechtsstaat*, namun yang dianut oleh Negara Indonesia bukan konsep *rechtsstaat* dan bukan pula konsep *rule of law*. Melainkan konsep Negara hukum Pancasila dengan ciri-ciri:

- a. Ada hubungan yang erat antara agama dan Negara;
- b. Bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa;

---

<sup>28</sup>Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia Dalam Negara Hukum Demokrasi (Human Rights in Democratic Rechtsstaat)*, Op Cit, hlm. 52.

<sup>29</sup> Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Op Cit, hlm. 21.

<sup>30</sup>Nurul Qamar, *Op.Cit*, hlm. 47-48.

<sup>31</sup> *Ibid* hlm. 48.

- c. Kebebasan beragama dalam arti positif;
- d. Ateisme tidak di benarkan dan komunisme di larang;
- e. Asas kekeluargaan dan kerukunan.<sup>32</sup>

Adapun unsur-unsur pokok dalam Negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945, adalah:

- a. Pancasila sebagai dasar dan ideology Negara;
- b. Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakn menurut Undang-Undang Dasar;
- c. Kekuasaan berdasarkan atau UUD;
- d. Kesamaan kedudukan di depan hukum;
- e. Peradilan yang bebas dan mandiri.<sup>33</sup>

Sebagaimana dalam UUD NRI Tahun 1945 dalam pasal 1 ayat (3) bahwa “negara indonesia adalah negara hukum”.<sup>34</sup> Maka dari itu sesuai dengan amanah UUD kita bahwa kekuasaan yang ada dalam Negara Indonesia adalah hukum dan segala tindakan daripada pemerintah harus patuh dan tunduk terhadap hukum yang berlaku dalam mengambil suatu kebijakan yang berhubungan dengan masyarakat banyak demi untuk mencapai ketertiban dan keadilan dalam sasaran kebijakan tersebut. Maka dari itu Negara Indonesia yang sebagai Negara hukum sebagaimana dijabarkan dalam UUD NRI Tahun 1945 suatu standarisasi dari pada penyelenggaraan pemerintahan sehingga tidak terjadi adanya sewenag-

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup>Lihat Pasal 1 Ayat (3) UUD 1945 setelah Amandemen Ketiga.

wenang dalam bertindak sebagai seorang atau sekumpulan orang yang diberikan kewenangan dalam hukum untuk menjadi sebagai pemegang roda pemerintahan dalam suatu Negara tersebut.

Dan harus kita ketahui bersama bahwa hukum tanpa demokrasi itu adalah kezaliman karena hukum yang hanya memihak kepada segelintir orang yang mempunyai kepentingan tertentu dan demokrasi tanpa hukum adalah kehilangan makna dan tujuan karna rakyat tanpa ada standarisasi pengorganisiran dalam mengakomodasi dan merealisasikan aspirasi masyarakat akan amburadu dan tidak akan pernah tecapai tujuan Negara.

## **B. Konsepsi Demokrasi**

### **1. Konsepsi Demokrasi**

Demokrasi mempunyai arti yang penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab demokrasi adalah hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalan hidup organisasi suatu negara. Istilah demokrasi berasal dari Yunani, *demos* (rakyat) dan *kratos* (kekuasaan), istilah demokrasi telah dikenal sejak abad ke-5 SM, yang pada awalnya merupakan reaksi dari kediktatoran di negara-negara Yunani Kuno.<sup>35</sup> Menurut Kamus Hukum, demokrasi (*democracie*) adalah bentuk pemerintahan atau kekuasaan yang tertinggi dimana sumber kekuasaan tertinggi adalah kekuasaan (ke)rakyat(an).<sup>36</sup> Sementara itu dalam Kamus

---

<sup>35</sup> Masykuri Abdillah, *Demokrasi Di Persimpangan Makna*, Respon Intelektual Muslim Indonesia (1966-1993), PT. Tiara Wacana Yogyakarta, 1999, hlm. 71.

<sup>36</sup> Yan Pranadya Puspa, *Kamus Hukum*, Aneka Ilmu, Semarang, 1977, hlm.295.

*Dictionary Websters* mendefinisikan, demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah system pemilihan umum yang bebas.<sup>37</sup>

Konsep demokrasi lahir dari pemikiran mengenai hubungan negara dan hukum, di Yunani Kuno telah dipraktekan dalam kehidupan bernegara dalam abad ke 5 SM sampai sekitar abad ke 6 Masehi. Ketika itu, pelaksanaan demokrasi dipraktekan bersifat langsung (*direct democracy*); artinya hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh warga negara yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Sifat langsung ini dapat dilaksanakan secara efektif karena negara kota (city state) Yunani Kuno berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara yang hanya terbatas pada sebuah kota dan daerah sekitarnya dan jumlah penduduk yang hanya berkurang dari 1000 orang dalam satu negara dan ketentuan-ketentuan demokrasi hanya berlaku untuk warga negara resmi yang merupakan sebagian kecil dari seluruh penduduk. Sebagian besar yang terdiri dari budak belian, pedagang asing, perempuan, dan anak-anak tidak dapat menikmati hak demokrasi.<sup>38</sup>

Hendry B. Mayo memberikan pengertian tentang demokrasi sebagai berikut ;

*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic election which are conducted on the principle of*

---

<sup>37</sup> Anonimous, *What is Democracy*, United Staate Information Agency, 1999, hlm.4.

<sup>38</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1982, hlm.50.

*politica equality and under condition of political freedom.*<sup>39</sup> (system politik demokratis adalah system yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan berkala yang berdasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).<sup>40</sup>

Pada bagian lain C.F Strong memberikan pengertian demokrasi sebagai :

*“a system of government in which the majority of the rule grown members of a political community participate throught a method of representation which secures that the government is ultimately responsible for its actions to that majority. In order words, the contemporary constitutional state be based on a system of democratic representation which guarantees the sovereignty of the people”.*<sup>41</sup>

Dalam hubungan ini harus dipahami bahwa kebebasan dan demokrasi sering dipakai secara timbal balik, namun keduanya tidak sama. Demokrasi sesungguhnya adalah seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, tetapi juga, mencakup seperangkat praktik dan prosedur yang membentuk melalui sejarah panjang dan berliku-liku. Pada hakikatnya demokrasi adalah pelembagaan dari kebebasan.<sup>42</sup> Demokrasi sebagai dasar hidup negara member pengertian bahwa paa tingkat terakhirnya rakyat memberikan ketentuan-ketentuan dalam masalah-masalah pokok

---

<sup>39</sup> Hendry B, Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxfort University Press, New York, 1960, hlm.70.

<sup>40</sup> Moh, Mahmud MD, *Demokrasi dan Konstitusi Di Indonesia*, Studi Tentang Integrasi Politik Dalam Kehidupan Ketatanegaraan, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm.20.

<sup>41</sup> C.F.Strong, *Modern Political Constitutions*, Sidwick & Jackson Limited, London, 1960, hlm.13.

<sup>42</sup> Sobirin Melian, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta, 2001, hlm.44.

yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>43</sup>

Dari berbagai pengertian itu terlihat bahwa rakyat diletakkan pada posisi sentral “rakyat berkuasa” (*government or role by the people*), namun dalam prakteknya oleh UNESCO disimpulkan bahwa ide demokrasi itu dianggap ambigu atau mempunyai arti ganda, sekurang-kurangnya ada *ambiguity* atau ketidaktentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai *kulturil* serta *historic* yang mempengaruhi istilah, ide, dan praktek demokrasi.<sup>44</sup>

Sejak dimunculkannya asas demokrasi, telah menimbulkan masalah tentang siapakah yang lebih berperan dalam menentukan jalannya negara sebagai organisasi tertinggi: negara atautkah masyarakat, atau sebaliknya masyarakat atau negara.<sup>45</sup> Penggunaan demokrasi sebagai prinsip hidup bernegara telah melahirkan fiksi yuridis bahwa negara adalah milik masyarakat, dan fiksi yuridis ini melahirkan tolak tarik kepentingan, atau control, tolak tarik ini kemudian menunjukkan aspek lain yakni tolak tarik antara negara dan masyarakat karena kemudian negara mengalami pertumbuhannya sendiri sehingga lahir konsep negara organis.<sup>46</sup>

## **2. Demokrasi Di Indonesia**

---

<sup>43</sup> Moh, Mahmud MD, *op. cit.*, hlm.19.

<sup>44</sup> Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hlm. 20.

<sup>45</sup> Moh, Mahmud MD, *op. cit.*, hlm.20.

<sup>46</sup> *Ibid.*

Proklamasi kemerdekaan Indonesia 17 Agustus 1945 merupakan salah satu bukti bahwa Indonesia adalah negara demokrasi, seperti ditegaskan dalam naskah proklamasi yaitu "*Kami bangsa Indonesia dengan ini menyatakan Kemerdekaan Indonesia*"... (Kursif penulis), namun benih-benih kehidupan berdemokrasi di Indonesia telah ada hampir pada semua suku, marga, kerajaan di Nusantara, hanya saja belum dapat disebut secara pasti tahun berapa demokrasi mulai berlaku di Indonesia.<sup>47</sup>

Hazarin mengungkapkan bahwa :

Masyarakat-masyarakat hukum adat seperti desa di Jawa, marga di Sumatera Selatan adalah kesatuan-kesatuan ke-masyarakatan yang mempunyai kelengkapan-kelengkapan untuk sanggup berdiri sendiri yaitu mempunyai kesatuan hukum, kesatuan penguasa dan kesatuan lingkungan hidup berdasarkan asas bersama atas tanah dan air bagi semua anggotanya.<sup>48</sup>

Kemampuan *The Founding Fathers* merumuskan demokrasi dalam UUD 1945 tidak hanya dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan dan pengetahuan, tetapi juga oleh kehidupan keluarga dan daerah asal yang sangat mengakar di seluruh pelosok negara Indonesia. UUD 1945 secara resmi disahkan tanggal 18 Agustus 1945, namun proses lahirnya telah melalui persiapan yang sangat demokratis. Hal ini dapat dilihat dari rumusan yang tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 yang sangat singkat, namun telah meletakkan dasar-dasar negara hukum modern yang demokratis (*democratische rechtsstaat*) diartikan sebagai negara

---

<sup>47</sup> La Ode Husen, *op. cit.*, hlm.71.

<sup>48</sup> Hazairin, *Demokrasi Pancasila*, Bina Aksara, 1985, hlm.69.



demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*),<sup>49</sup> yang berbunyi sebagai berikut :

Kemudian dari pada itu, untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada : Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Rumusan yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dapat dijadikan sebagai petunjuk yang jelas bahwa negara Indonesia adalah negara demokrasi (berkedaulatan rakyat) kursif penulis yang telah tertuang dalam pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa “Kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan rakyat. Ketentuan ini telah diubah dengan Amandemen ketiga sehingga berbunyi bahwa “Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”.<sup>50</sup> Dengan perubahan ini menunjukkan bahwa demokrasi di Indonesia adalah demokrasi Konstitusionil seperti yang dikemukakan oleh Miriam Budiardjo bahwa :

Ciri khas dari demokrasi konstitusionil ialah gagasan bahwa pemerintah demokrasi adalah pemerintah yang terbatas kekuasaan

---

<sup>49</sup> Baca Naskah Akademis dan Draf Rancangan Naskah UUD Republik Indonesia Rakuman Kompilasi Pikiran dari Warga Masyarakat Melalui Semiloka “Rancangan Perubahan UUD 1945, The Habibie Center, 2001, hlm.13.

<sup>50</sup> Hasil Perubahan Ketiga UUD 1945.

yang tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi.<sup>51</sup>

Penegasan negara Indonesia sebagai negara demokrasi (berkedaulatan rakyat) ditegaskan dalam pasal 1 ayat (2) yang berbunyi bahwa kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.<sup>52</sup> Implementasi dari kedaulatan rakyat ini adalah dilaksanakannya pemilihan anggota DPR. Ide demokrasi ini telah ditetapkan oleh the founding fathers dengan rumusan bahwa, dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar.

Pada hakikatnya terdapat tiga ide untuk menetapkan suatu sistem pemerintahan yang demokratis yaitu :

- a. Ide partisipasi, mengandung pengertian rakyat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dalam bidang politik dan bidang pemerintahan baik melalui perwakilan maupun secara langsung, dengan pernyataan pendapat baik lisan maupun tulisan yang harus dilindungi secara konstitusionil.
- b. Ide pertanggung jawaban pemerintah terhadap rakyat berarti bahwa pemerintah harus mempertanggung jawabkan semua tindakannya kepada rakyat ( accountability) sebab pemerintah melaksanakan fungsinya berdasarkan wewenang yang dibentukkan oleh rakyat.

---

<sup>51</sup> Miriam Budiardjo, *op. cit.*, hlm.52.

<sup>52</sup> Pasal 1 ayat (2) UUD sebelum Amandemen berbunyi "Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, mengandung makna bahwa Negara Indonesia adalah Negara demokrasi namun supremasi of power ada pada Majelis Permusyawaratan Rakyat.

- c. Ide kesamaan, dalam hal ini kesamaan dalam demokrasi yang berarti kesamaan berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan dalam hukum dan pemerintahan.<sup>53</sup>

Dari uraian diatas menunjukkan dalam konteks Indonesia, demokrasi mengandung tiga arti, pertama, demokrasi dikaitkan dengan system pemerintahan dalam arti bagaimana cara rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan; kedua, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi oleh budaya, historis bangsa Indonesia sehingga muncul istilah demokrasi konstitusional; dan ketiga, demokrasi sebagai solusi tetantatif untuk menyelesaikan beberapa persoalan yang dihadapi dalam penyelenggaraan negara sehingga lahir istilah musyawarah mufakat.<sup>54</sup>

### **C. Sistem Pemerintahan**

Sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga Negara atau tiga poros kekuasaan, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sistem pemerintahan berkaitan dengan mekanisme yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Secara garis besar, sistem pemerintahan dibedakan dalam dua macam, yaitu sistem pemerintahan presidensiil dan sistem pemerintahan parlementer.

Sementara Sri Soemantri menyebutkan sistem ketiga, yakni sistem pemerintahan quasi. Sistem pemerintahan quasi ini diartikan sebagai

---

<sup>53</sup> Bandingkan dengan John, Schwarzmantel, *The State in Contemporary Society; An Introduction, Harvester Wheatsheaf*, London, 1994, hlm.33.

<sup>54</sup> La Ode Husen, *op. cit.*, hlm.74.

sistem pemerintahan yang mengandung unsur-unsur yang terdapat sistem presidensial maupun yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer.<sup>55</sup>

## 1. Sistem Presidensial

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus sebagai kepala negara. Dalam sistem ini, badan eksekutif tidak bergantung pada badan legislatif. Kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Keberadaan sistem presidensial dinilai Jimly Asshiddiqie ada kelebihan dan kekurangannya. Kelebihannya adalah bahwa sistem presidensial lebih menjamin stabilitas pemerintahan, sedangkan kekurangannya, sistem ini cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaan cukup besar. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang dibawa sejak lahir oleh sistem ini.<sup>56</sup>

Ada beberapa ciri dalam sistem pemerintahan presidensial, diantaranya pertama, kepala Negara juga menjadi kepala pemerintahan, kedua, pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen, ketiga,

---

<sup>55</sup> Sri Soematri, *"Kedudukan, Kewenangan, dan Fungsi Komisi Yudisial dalam Sistem Ketatanegaraan RI"* dalam *Komisi Yudisial, Bunga Rampai Satu Tahun Komisi Yudisial RI*, (Jakarta: Komisi Yudisial, 2006), hlm. 24-25

<sup>56</sup> Abdul Ghofar, *perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 49.

menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden, keempat, posisi eksekutif dan legislative sama-sama kuat.<sup>57</sup> Menurut Bagir Manan, sistem pemerintahan presidensiil dapat dikatakan sebagai dikatakan subsistem pemerintahan republik, karena memang hanya dapat dijalankan dalam negara yang berbentuk republik.<sup>58</sup> Ada beberapa prinsip pokok dalam sistem pemerintahan presidensiil, yaitu :

- a) Terdapat pemisahan yang jelas antara kekuasaan eksekutif dan legislatif, presiden merupakan eksekutif tunggal dan kekuasaan eksekutif tidak terbagi.
- b) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara,
- c) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu/bawahan yang bertanggung jawab kepadanya,
- d) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan sebaliknya,
- e) Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, dan
- f) Pemerintah bertanggung jawab kepada rakyat.

Diskusi tentang pemerintahan presidensial biasanya tidak selalu dikaitkan dengan teori pemisahan kekuasaan (seperation of powers) yang amat populer pada abad XVIII ketika Konstitusi Amerika Serikat disusun. Dua ahli politik yang amat berpengaruh pada masa itu adalah John Locke yang terkenal dengan pandangannya bahwa konflik berkepanjangan antara

---

<sup>57</sup> Moh. Mahfud M.D., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, hlm. 74

<sup>58</sup> Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: FH-UII Press, 2003), hlm. 15-16.

raja Inggris dengan parlemen adalah dengan memisahkan secara tegas raja sebagai kekuasaan eksekutif dengan badan perwakilan sebagai kekuasaan legislatif. Kedua kekuasaan itu harus dipisahkan dengan tegas dan masing-masing mempunyai bidang kekuasaan masing-masing. Montesquieu, seorang pengamat sistem pemerintahan Inggris asal Perancis, ternyata membuat kesimpulan yang salah, dan menyimpulkan bahwa sistem parlementer Inggris adalah amat baik karena memisahkan kekuasaan negara menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemisahan seperti itulah yang disebutnya trias politica, yang selama 2 abad masih dipandang sebagai bentuk pemisahan kekuasaan yang paling baik dan benar. Trias politica ini digunakan oleh Panitia Amandemen UUD 1945 yang dibentuk MPR sebagai landasan teoritis ketika melakukan perubahan terhadap sistem pemerintahan negara Indonesia sebagaimana ditetapkan pada Pasal 1 ayat (2).

Dilandasi oleh teori pemisahan kekuasaan dan didorong oleh keinginan yang kuat untuk menentang sistem parlementer yang dipandang sebagai budaya negara kolonial Inggris, sistem presidensial Amerika memisahkan secara tegas tiga cabang kekuasaan. Karena karakteristik pertama sistem presidensial adalah badan perwakilan tidak memiliki *supremacy of parliament* karena lembaga tersebut bukan lembaga pemegang kekuasaan negara.

Untuk menjamin stabilitas sistem presidensial, presiden dipilih, baik secara langsung atau melalui perwakilan, untuk masa kerja tertentu, dan

presiden memegang sekaligus jabatan Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Sebagai kepala pemerintahan dan satu-satunya kepala eksekutif, presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara, yang berfungsi sebagai pembantu presiden dan memegang kekuasaan eksekutif dalam bidang masing-masing. Dalam sistem presidensial, kabinet tidak bertanggungjawab secara kolektif, tetapi tiap-tiap menteri bertanggungjawab secara individual kepada presiden.

Dalam sistem presidensial, anggota badan legislatif tidak boleh merangkap jabatan cabang eksekutif, dan sebaliknya, pejabat eksekutif tidak boleh merangkap menjadi anggota badan legislatif. Namun, pemisahan personalia cabang eksekutif dan legislatif tidak selalu diterapkan di semua negara yang menggunakan sistem presidensial. Di beberapa negara menteri diangkat sebagai anggota parlemen. Pada pemerintahan Orde Baru, para anggota Kabinet juga adalah anggota MPR, lembaga pemegang kedaulatan negara yang lebih kurang sama dengan parlemen dalam sistem parlementer.

Presiden bertanggung jawab bukan kepada pemilih, tetapi kepada Konstitusi. Dia dapat di *impeach* apabila melanggar konstitusi, tetapi tidak dapat diturunkan karena tidak dapat memenuhi janjinya pada kampanye pemilu. Presiden dan badan perwakilan rakyat mempunyai kedudukan yang setara, karena itu tidak dapat saling menjatuhkan. Dalam bahasa UUD 1945, Presiden adalah "*neben*" bukan "*geordnet*" dari DPR, sehingga tidak dapat saling menjatuhkan. Dalam teori, sistem presidensial tidak mengenal

adanya supremasi satu cabang kekuasaan terhadap cabang kekuasaan lainnya. Masing-masing kekuasaan, legislatif, eksekutif dan yudikatif melakukan pengawasan terhadap cabang lainnya sesuai dengan ketentuan UUD. Karena itu yang berlaku adalah *supremacy of the constitution*. Cuma, dalam praktek, legislatiflah yang nyatanya memegang kekuasaan lebih tinggi.

## **2. Sistem Parleментар**

Sistem pemerintahan parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan dimana parlemen memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Dalam sistem ini, parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri, demikian juga parlemen dapat menjatuhkan pemerintahan yaitu dengan mengeluarkan mosi tidak percaya.<sup>59</sup> Dalam sistem parlementer, jabatan kepala pemerintahan dan kepala negara dipisahkan. Pada umumnya, jabatan kepala negara dipegang oleh presiden, raja, ratu atau sebutan lain dan jabatan kepala pemerintahan dipegang oleh perdana menteri. Inggris, Belanda, Malaysia dan Thailand merupakan negara-negara yang menggunakan sistem parlementer dengan bentuk kerajaan. Sedangkan Jerman merupakan negara republik yang menggunakan sistem parlementer dengan sebutan kanselir. Bahkan, di Jerman, India dan Singapura perdana menteri justru lebih penting dan lebih besar kekuasaannya daripada presiden. Presiden India, Jerman dan

---

<sup>59</sup> Abdul Ghofar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia*, Op.Cit, hlm 53.



singapura hanya berfungsi sebagai simbol dalam urusan-urusan yang bersifat seremonial.

Ada beberapa karakteristik sistem pemerintahan parlementer diantaranya :

- a) peran kepala Negara hanya bersifat simbolis dan seremonial seret mempunyai pengaruh politik yang sangat terbatas, meskipun kepala negara tersebut mungkin saja seorang presiden,
- b) cabang kekuasaan eksekutif dipimpin seorang perdana menteri atau kanselir yang dibantu oleh kabinet yang dapat dipilih dan diberhentikan oleh parlemen,
- c) parlemen dipilih melalui pemilu yang waktunya bervariasi, dimana ditentukan oleh kepala negara berdasarkan masukan dari perdana menteri atau kanselir.<sup>60</sup>

Melihat karakteristik tersebut, maka dalam sistem pemerintahan parlementer, posisi eksekutif dalam hal ini kabinet adalah lebih rendah dari parlemen. Oleh karena posisinya yang lemah tersebut, maka untuk mengimbangi kekuasaan, kabinet dapat meminta kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen dengan alasan parlemen dinilai tidak representatif. Jika itu yang terjadi, maka dalam waktu yang relatif singkat

---

<sup>60</sup> *Ibid*, hlm. 55

kabinet harus menyelenggarakan pemilu untuk membentuk parlemen baru.<sup>61</sup>

Sistem parlementer sebagaimana diterapkan di Inggris tidak mengenal pemisahan kekuasaan antara cabang eksekutif dan legislatif. Pada abad XVI sebagai reaksi terhadap kekuasaan Raja James I yang hampir absolut, terbentuklah pemerintahan parlementer diawali dengan berdirinya lembaga perwakilan rakyat (*assembly*) yang secara bertahap mengambil alih kekuasaan legislatif dari tangan Raja. Tetapi, kekuasaan eksekutif tetap berada pada Raja. Dalam perkembangan selanjutnya, kekuasaan eksekutif Raja mulai diserahkan kepada menteri-menteri yang diangkat dari anggota-anggota badan perwakilan. Karena para menteri harus bertanggungjawab kepada badan perwakilan, lambat laun kekuasaan badan perwakilan bertambah besar dan ditetapkan sebagai pemegang kedaulatan negara. Para menteri secara kolektif, atau Kabinet, harus bertanggung-jawab kepada badan legislatif dan adalah bagian dari badan tersebut. Karena itu dalam sistem parlementer tidak ada *separation of power*, tetapi yang ada adalah *fusion of power* antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Dengan kata lain, sistem parlementer adalah sistem politik yang menggabungkan kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif dalam suatu lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang bernama parlemen.

---

<sup>61</sup> Moh. Mahfud M.D., *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, *Op.Cit*, hlm. 74

Pada sistem parlementer cabang eksekutif dipimpin oleh Kepala Negara, seorang Raja dalam negara monarki konstitusional atau seorang Presiden dalam republik, dan Perdana Menteri sebagai Kepala Pemerintahan. Kepala Pemerintahan ditunjuk oleh Kepala Negara dan para menteri diangkat oleh Kepala Negara atas usul Kepala Pemerintahan, Kabinet, yang terdiri dari Perdana Menteri dan para menteri, adalah lembaga kolektif, karena perdana menteri adalah orang yang pertama dari sesama (*primus inter pares*) sehingga tidak dapat memberhentikan seorang menteri. Tapi dalam kenyataannya perdana menteri selalu memiliki kekuasaan yang lebih besar dari pada menteri. Perdana menteri dan para menteri biasanya adalah anggota parlemen dan secara kolektif bertanggungjawab kepada badan legislatif. Pemerintah atau kabinet secara politis bertanggungjawab kepada parlemen. Untuk menghindarkan kekuasaan legislatif yang terlalu besar atau diktatorial partai karena mayoritas partai yang terlalu besar, kepala pemerintahan dapat mengajukan usul kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen. Salah satu karakteristik utama sistem parlementer yang tidak dimiliki oleh sistem presidensial adalah kedudukan parlemen sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di atas badan perwakilan dan pemerintah (*supremacy of parliament*). Dalam sistem parlementer pemerintah tidak berada di atas badan perwakilan, dan sebaliknya badan perwakilan tidak lebih tinggi dari pemerintah.

Karena perdana menteri dan para anggota kabinet tidak dipilih langsung oleh rakyat, pemerintah parlemen hanya bertanggungjawab secara tidak langsung kepada pemilih. Karena itu, dalam pemerintah parlementer tidak dikenal hubungan langsung antara rakyat dengan pemerintah. Hubungan itu hanya dilakukan melalui wakil-wakil yang dipilih oleh rakyat.

Parlemen sebagai pemegang kekuasaan tertinggi yang merupakan pusat kekuasaan dalam sistem politik harus selalu mengusahakan agar tercapai dinamika hubungan politik yang seimbang antara badan legislatif dan badan eksekutif. Dalam parlemen inilah kader-kader pimpinan bangsa digembleng sebelum suatu hari mendapat kesempatan menjadi pimpinan negara.

### **3. Sistem Kuasi**

Sistem pemerintahan Kuasi pada hakekatnya merupakan bentuk varian sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial. Hal ini disebabkan situasi kondisi yang berbeda sehingga melahirkan bentuk-bentuk semuanya. Apabila dilihat dari kedua sistem pemerintahan di atas, sistem pemerintahan kuasi bukan merupakan bentuk sebenarnya. Dalam sistem ini dikenal bentuk kuasi parlementer dan kuasi presidensial.

Pada pemerintahan sistem kuasi presidensial, Presiden merupakan kepala pemerintahan dengan dibantu oleh kabinet (ciri presidensial). Tetapi

dia bertanggung jawab kepada lembaga dimana dia bertanggung jawab, sehingga lembaga ini (legislatif) dapat menjatuhkan presiden/ eksekutif (ciri sistem parlementer). Misal, sistem pemerintahan Republik Indonesia.

Menurut penulis, pada sistem pemerintahan quasi parlementer, Presiden, Raja dan Ratu adalah kepala negara yang tidak lebih hanya sebagai kepala simbol saja. Kekuatan eksekutif adalah kabinet yang terdiri dari perdana menteri dan menteri-menteri yang bertanggungjawab secara sendiri-sendiri atau bersama kepada parlemen (ciri parlementer) sedangkan lembaga legislatifnya dipilih melalui pemilihan umum secara langsung oleh rakyat (ciri presidensial). Kedudukan sebagai kepala negara dipegang oleh presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat, tetap juga ada kepala pemerintahan yang dipimpin oleh seorang perdana menteri yang didukung oleh parlemen sebagai seperti sistem pemerintahan parlemen biasa.<sup>62</sup>

Walaupun terdapat banyak varian mengenai bentuk-bentuk sistem pemerintahan, namun sistem pemerintahan yang dibahas dalam penelitian ini dibatasi pada sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan Presidensial. Karena secara umum pilihan itu didasarkan pada pertimbangan bahwa ketiga sistem pemerintahan tersebut lebih banyak dipraktikkan jika dibandingkan dengan sistem pemerintahan lainnya. Bahkan dalam UUD 1945 sebelum perubahan dinilai mengandung unsur

---

<sup>62</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006, hal. 60

sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan Presidensial atau sistem pemerintahan campuran. Disamping itu, jika dihubungkan dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia, semua konstitusi yang pernah ada dan termasuk yang kini berlaku tidak pernah memperlihatkan karakter sistem pemerintahan kolejal dan sistem pemerintahan monarki.<sup>63</sup>

#### **D. Sistem Pemilihan Umum**

Karena pemilihan umum merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, dengan sendirinya terdapat berbagai system pemilihan umum. Dari sudut kepentingan rakyat, apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya dilembaga perwakilan rakyat, atau juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat.<sup>64</sup>

Berdasarkan hal tersebut, system pemilihan umum dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu antara: (i) system pemilihan mekanis; dan (ii) system pemilihan organis.

---

<sup>63</sup> Ibid., hal. 25-26.

<sup>64</sup> Jimly Asshidiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm.421.

## 1. Sistem Pemilihan Mekanis dan Organis

System pemilihan mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanis yang melihat rakyat sebagai massa individu-individu yang sama. Baik aliran liberalism, sosilisme, dan komunisme sama-sama mendasarkan diri pada pandangan mekanis.<sup>65</sup>

Liberalisme lebih mengutamakan individu sebagai kesatuan otonomi dan memandang masyarakat sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antarindividu yang bersifat kontraktual, sedangkan pandangan sosialisme dan khususnya komunisme, lebih mengutamakan totalitas kolektif masyarakat dengan mengecilkan peran individu. Namun, dalam semua aliran pemikiran di atas, individu tetap di lihat sebagai penyandang hak pilih yang bersifat aktif dan memandang korps pemilih sebagai massa individu-individu, yang masing-masing memiliki satu suara dalam setiap pemilihan, yaitu suaranya masing-masing secara sendiri-sendiri.

Sementara itu, dalam sistem pemilihan yang bersifat organis, pandangan organis menempatkan rakyat sebagai individu-individu yang hidup bersama dalam berbagai macam persekutuan hidup berdasarkan geneilogis (rumah tangga, keluarga), fungsi tertentu (ekonomi, industri), lapisan-lapisan social (buruh, petani, cendekiawan), dan lembaga-lembaga social (universalitas). Kelompok-kelompok masyarakat dalam dilihat sebagai organisme yang terdiri atas organ-organ yang mempunyai kedudukan dan fungsi tertentu dalam totalitas organisme, seperti komunitas

---

<sup>65</sup> *Ibid*, hlm.422.

atau persekutuan-persekutuan hidup. Dengan pandangan demikian, persekutuan-persekutuan hidup itulah yang diutamakan sebagai penyanggah dan pengendali hak pilih. Dengan perkataan lain, persekutuan-persekutuan itulah yang mempunyai hak pilih untuk mengutus wakil-wakilnya kepada badan-badan perwakilan masyarakat.

Apabila dikaitkan dengan sistem perwakilan seperti yang sudah diuraikan di atas, pemilihan organis ini dapat dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (*function representation*) yang bisa dikenal dalam sistem parlemen dua kamar, seperti di Inggris dan Irlandia. Pemilihan anggota senat Irlandia dan juga para *lords* yang akan duduk di *house of lords Inggris*, didasarkan atas pandangan yang bersifat organis tersebut. Dalam sistem pemilihan mekanis, partai-partai politiklah yang mengorganisasikan pemilih-pemilih dan memimpin pemilih berdasarkan sistem dua-partai ataupun multipartai menurut paham liberalism dan sosialisme, ataupun berdasarkan sistem satu-partai menurut paham komunisme. Tetapi, dalam sistem pemilihan organis, partai-partai politik tidak perlu dikembangkan, karena pemilihan diselenggarakan dan dipimpin oleh tiap-tiap persekutuan hidup itu sendiri, yaitu melalui mekanisme yang berlaku dalam lingkungannya sendiri.<sup>66</sup>

Menurut sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan kepentingan umum rakyat seluruhnya. Sedangkan, menurut sistem yang kedua (organik), lembaga perwakilan rakyat itu

---

<sup>66</sup> *Ibid*, hlm.422-423.



mencerminkan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-persekutuan hidup itu masing-masing. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, sistem yang pertama (mekaanis) menghasiskan parlemen, sedangkan yang kedua (organis) menghasiskan dewan korporasi (korporatif). Kedua sistem ini sering di kombinasikan dalam struktur parlemen dua-kamar (bicameral), yaitu di Negara-negara yang mengenal sistem parlemen bicameral. “

Seperti yang sudah di kemukakan di atas, misalnya, parlemen inggris dan irlandia yang bersifat bicameral mencerminkan hal itu, yaitu pada sifat perwakilan majelis tingginya. Di inggris hal itu terlihat pada *house of lords*, dan di irlandia pada senatnya yang para anggotanya semua dipilih tidak melalui sistem yang mekanis, tetapi dengan sistem organis.<sup>67</sup>

## **2. Sistem Distrik dan Proposional**

Sistem yang lebih umum, dan karena itu perlu diuraikan lebih rinci, adalah sistem pemilihan yang bersifat mekanis. Sistem ini biasa dilaksanakan dengan dua cara, yaitu (1) Sistem perwakilan distrik/mayoritas (*single member constituencies*); dan (2) Sistem perwakilan berimbang (*propotional representation*)<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Neagara*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014.

<sup>68</sup> Jimly Asshidiqie, *Konstitusi Bernegara, Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*, Setara Press, Malang, 2015, hlm.224.

Sistem yang pertama, yaitu sistem distrik, biasa dinamakan juga sebagai sistem *single member constituencies*<sup>69</sup> atau sistem *the winner's takeall*. Dinamakan demikian, karena wilayah Negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan atau daerah-daerah pemilihan (dapil) yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang diperlukan untuk dipilih. Misalnya, jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat, ditentukan 500 orang, maka wilayah Negara dibagi dalam 500 distrik atau daerah pemilihan (dapil) atau *constituencies*. Artinya, setiap distrik atau daerah pemilihan akan diwakili oleh hanya satu orang wakil yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu dinamakan sistem distrik, atau *single member constituencies*.<sup>70</sup>

Sedangkan sistem perwakilan yang kedua, yaitu sistem perwakilan berimbang atau perwakilan proporsional, presentasi kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan kepada tiap-tiap partai politik, sesuai dengan presentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Umpamanya, jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilihan umum tercatat ada 1.000.000 (satu juta) orang. Misalnya, jumlah kursi di lembaga perwakilan rakyat ditentukan 100 kursi, berarti untuk satu orang wakil rakyat dibutuhkan suara 10.000. pembagian kursi di Badan Perwakilan rakyat tersebut tergantung pada berapa jumlah suara yang didapat setiap partai politik yang ikut pemilihan umum. Jika sistem ini dipakai maka, maka dalam

---

<sup>69</sup> Ismail Suny, *Sistim Pemilihan Umum yang menjamin Hak-hak Demokrasi Warga Negara*, dalam himpunan karangan dan tulisan Ismail Suny mengenai Pemilihan Umum, dihimpun oleh Harmaily Ibrahim, 1970.

<sup>70</sup> Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi Bernegara.... Op. cit.*, hlm. 224-225

bentuk aslinya tidak perlu lagi membagikan korps pemilih atas jumlah daerah pemilihan. Korps pemilih boleh dibagi atas sejumlah daerah pemilihan dengan ketentuan bahwa tiap-tiap daerah pemilihan (dapil) disediakan beberapa kursi sesuai dengan jumlah penduduknya.<sup>71</sup>

Dari penjelasan diatas maka dapat diketahui bahwa sistem pemilihan mempunyai macam-macam bentuk, dan pelaksanaan sistem pemilihan dilaksanakan sesuai dengan konsep negara berdasarkan konsep umum di negara tersebut.

#### **E. Tinjauan Umum Tentang Hak Konstitusional**

Sejarah pemikiran tentang hak konstitusional tidak dapat dilepaskan dari tradisi pemikiran atau doktrin Barat tentang hak-hak individu. Meskipun demikian, tidaklah tepat jika dikatakan bahwa pemikiran tentang hak-hak individu (yang kemudian berevolusi menjadi hak-hak asasi manusia) semata-mata produk peradaban Barat. Sebab, dalam ajaran dan tradisi agama-agama besar dunia, baik yang berkembang di Barat maupun di Timur, penghormatan terhadap martabat dan kepribadian manusia serta keyakinan akan keadilan memiliki akar yang sangat kuat. Islam, Kristen Yahudi, Hindu, Buddha semua menekankan tak dapat diganggu-gugatnya segala hal yang merupakan atribut penting kemanusiaan. Dalam doktrin Barat, hak-hak individu ini dikonsepsikan sebagai hak-hak alamiah,

---

<sup>71</sup> Jimly Ashiddiqie, *Konstitusi Bernegara*, op. cit. hlm. 226.

semertara doktrin tentang hak-hak alamiah itu sendiri merupakan bagian dari doktrin hukum alam. Dari doktrin tentang hak-hak alamiah ini kemudian (setelah Perang Dunia II) berkembang menjadi hak-hak asasi manusia (HAM), yang diberi pengertian sebagai “*minimal rights that every individual must have against the State or other public authority by virtue of its being a member of the human family, irrespective of any other consideration*” atau “*right which are inherent in our nature and without which we cannot live as human beings*”.<sup>72</sup>

Penerapan peraturan-peraturan konstitusi mengenai pembuatan undang-undang hanya dapat dijamin secara efektif jika suatu organ selain organ legislatif diberi mandat untuk menguji apakah suatu undang-undang (hukum) sesuai atau tidak dengan konstitusi, dan untuk membatalkannya jika menurut pendapat organ ini hukum tersebut “tidak konstitusional”. Mungkin ada organ khusus yang dibentuk untuk tujuan ini, misalnya, pengadilan khusus yang disebut “pengadilan konstitusi”, atau pengawasan “kekonstitusionalan” suatu undang-undang, yang disebut *judicial review*, dapat dilakukan terhadap pengadilan-pengadilan biasa, dan terutama kepada pengadilan tertinggi. Organ yang menjalankan pengawasan mungkin dapat menghapus sepenuhnya undang-undang yang “tidak konstitusional” sehingga undang-undang tersebut tidak dapat diterapkan oleh setiap organ lain. Jika pengadilan biasa berkompeten untuk menguji

---

<sup>72</sup> I Dewa Gede Palguna., *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013) hal. 112.

kekonstitusionalan suatu undang-undang, pengadilan ini mungkin hanya diberi hak untuk menolak penerapannya dalam kasus konkret jika pengadilan tersebut memandangnya tidak konstitusional, sedangkan organ-organ lain tetap diwajibkan untuk menerapkan undang-undang tersebut. Selama suatu undang-undang belum dibatalkan, maka undang-undang ini 'konstitusional' dan tidak "tidak konstitusional", dalam arti bertentangan dengan konstitusi. Karena itu, konstitusi berkehendak bahwa undang-undang ini juga harus dianggap valid. Tetapi konstitusi menghendaki undang-undang itu valid hanya selama undang-undang itu belum dibatalkan oleh organ yang kompeten. Hukum yang disebut "tidak konstitusional" bukan tidak berlaku lagi secara ab initio, hukum ini hanya dapat dinyatakan tidak berlaku; hukum ini hanya dapat dibatalkan karena alasan-alasan tertentu. Alasan-alasan ini adalah bahwa organ legislatif telah membuat undang-undang itu menurut cara lain, atau telah memerinya isi lain, daripada yang secara langsung ditetapkan oleh konstitusi.<sup>73</sup>

Undang-undang Dasar 1945 sebelum perubahan sangat sedikit memuat hak konstitusional warga Negara. Pada saat perumusannya, terjadi perdebatan perlu tidaknya pemuatan HAM dalam Undang-undang Dasar 1945. Soekarno dan Soepomo menyatakan bahwa jaminan tersebut tidak diperlukan karena HAM adalah bagian dari ideologi individualisme. Karena yang hendak didirikan adalah Negara kekeluargaan, maka tidak

---

<sup>73</sup> Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, terj. Raisul Muttaqien, (Bandung: Penerbit Nusa Media, 1971). Hal. 225.

berhadaphadapan dengan warga Negara sehingga tidak diperlukan jaminan HAM. Padangan berbeda dikemukakan di antaranya oleh Yamin dan Hatta. Walaupun keduanya menerima prinsip Negara kekeluargaan, namun tetap diperlukan jaminan hak konstitusional guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan agar Negara yang terbentuk tidak menjadi Negara kekuasaan. Perdebatan tersebut menghasilkan rumusan yang memuat hak konstitusional warga Negara dalam 7 butir ketentuan dalam Undang-undang Dasar 1945. Namun, ada yang berpandangan bahwa ketentuan tersebut tidak dapat diartikan sebagai pengakuan HAM. Ketentuan Pasal 28, misalnya, dapat dimaknai bahwa kebebasan menyatakan kemerdekaan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran baru ada jika ditetapkan dalam undang-undang.<sup>74</sup>

Sedikitnya ketentuan hak konstitusional warga Negara dipandang sebagai salah satu kelemahan Undang-undang Dasar 1945 sebelum perubahan. Kondisi ini mengakibatkan tidak adanya kewajiban konstitusional Negara untuk melindungi dan memenuhi hak warga Negara. Hukum, kebijakan, dan tindakan penyelenggara Negara tidak diorientasikan untuk memenuhi hak konstitusional warga Negara, bahkan acap kali dilanggar. Warga Negara juga tidak memiliki landasan konstitusional untuk menuntut perlindungan hak. Hal itulah yang melahirkan pemerintahan yang otoritarian dengan berbagai pelanggaran hak warga Negara dimasa lalu.

---

<sup>74</sup> Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hal. 192.

Kesadaran pentingnya akan jaminan hak-hak konstitusional warga Negara semakin menguat setelah runtuhnya kekuasaan Orde Baru. Pengalaman pahit penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak konstitusional warga Negara, menjadi pelajaran berharga dan memunculkan aspirasi pentingnya perlindungan hak asasi manusia sebagai hak konstitusional warga Negara. Upaya pertama yang dilakukan di era reformasi dengan ditetapkannya Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 dan Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Upaya menempatkan hak asasi manusia menjadi hak konstitusional warga Negara mencapai puncaknya pada perubahan kedua Undang-undang Dasar.<sup>75</sup>

Dimasukkannya Hak Asasi Manusia ke dalam konstitusi tertulis berarti memberi status kepada hak-hak itu sebagai hak-hak konstitusional. Konstitusi adalah hukum dasar atau hukum fundamental, maka hak-hak konstitusional itu pun mendapatkan status sebagai hak-hak fundamental. Akibatnya, hak-hak konstitusional itu adalah hak-hak fundamental dan konstitusi adalah hukum dasar (fundamental) sehingga setiap tindakan Negara yang bertentangan atau tidak sesuai dengan hak konstitusional (atau hak fundamental) itu harus dibatalkan oleh pengadilan karena bertentangan atau tidak sesuai dengan hakikat konstitusi sebagai hukum dasar (fundamental). Perlindungan yang dijamin oleh konstitusi bagi hak

---

<sup>75</sup> *Ibid.*, hal. 193.

konstitusional itu adalah perlindungan terhadap pelanggaran oleh prbuatan Negara, bukan terhadap pelanggaran oleh individu lain.

Menurut I Dewa Gede Palguna, berdasarkan uraian tentang hak konstitusional di atas, ada beberapa hal penting yang dapat dicatat sebagai karakteristik hak konstitusional:<sup>76</sup>

1. Hak Konstitusional memiliki sifat fundamental. Sifat fundamental itu diperoleh bukan karena menurut sejarahnya hak-hak itu bermula dari doktrin hak-hak individual Barat tentang hak-hak alamiah melainkan karena ia dijamin oleh dan menjadi bagian dari konstitusi tertulis yang merupakan hukum fundamental.
2. Hak Konstitusional karena merupakan bagian dari dan dilindungi oleh konstitusi tertulis, harus dihormati oleh seluruh cabang kekuasaan Negara- legislative, eksekutif dan yudikatif. Oleh karena itu, tidak satu oragan Negara pun boleh bertindak bertentangan dengan atau melanggar hak konstitusional itu.
3. Karena sifat fundamental dari hak Konstitusional itu maka setiap tindakan organ Negara yang bertentangan dengan atan melanggar hak itu harus dapat dinyatakan batal oleh pengadilan. Hak konstitusional akan kehilangan maknanya sebagai hak fundamental apabila tidak terdapat jaminan dalam pemenuhannya dan tidak dapt dipertahankan di hdapan pengadilan terhadap

---

<sup>76</sup>I Dewa Gede Palguna., *Op.Cit.*, hal. 134-135.



tindakan organ Negara yang melanggar atau bertentangan dengan hak konstitusional dimaksud.

4. Perlindungan yang diberikan oleh konstitusi bagi hak konstitusional adalah perlindungan terhadap perbuatan Negara atau pelanggaran oleh Negara, bukan terhadap perbuatan atau pelanggaran oleh individu lain.
5. Hak Konstitusional sebagai hak yang memiliki sifat fundamental, pada alaisis terakhir, merupakan pembatasan terhadap kekuasaan Negara.

## **F. Tinjauan Umum Tentang *Presidential Threshold***

### **1. Pengertian *Presidential Threshold***

Istilah *Presidential Threshold* terdiri dari dua kata yang berasal dari bahasa Inggris; *Presidential* dan *Threshold*. Secara etimologi kata *Presidential* bermakna 'mengenai presiden',<sup>77</sup> dan kata *Threshold* mempunyai arti 'ambang pintu'.<sup>78</sup> Sedangkan secara terminologi *Presidential Threshold* adalah ambang batas perolehan kursi dan suara minimal partai politik atau gabungan partai politik dalam pemilihan umum legislatif agar dapat mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Ketentuan *Presidential Threshold* dalam sistem pemilihan umum

---

<sup>77</sup> John M. Echols, Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), 445.

<sup>78</sup> *Ibid.*, 589.

presiden dan wakil presiden di Indonesia diberlakukan pertama kali pada pemilu tahun 2004.

Dengan mengutip pendapat J.Mark Payne, dkk. Dalam bukunya yang berjudul, *Democracies in Development: Politics and reform in Latin America*, Pipit R. Kartawidjaja memaknai *Presidential Threshold* sebagai, “Jika berbicara tentang pemilihan umum terkait *Presidential Threshold* itu, maka yang dimaksud adalah syarat seorang calon presiden untuk terpilih menjadi presiden.” Misalnya di Brazil 50 persen plus satu, di Ekuador 50 persen plus atau 45 persen asal beda 10 persen dari saingan terkuat, di Argentina 45 persen atau 40 persen asal beda 10 persen dari saingan terkuat dan sebagainya.<sup>79</sup>

Berdasarkan pengertian *presidential threshold* di atas, seharusnya yang dimaksud dengan *presidential threshold* untuk konteks Indonesia adalah ketentuan pasal 6A ayat (3 dan 4) UUD 1945 hasil Amendemen yang mengatur bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi presiden dan wakil presiden (pasal 6A ayat 3 UUD 1945 Amendemen).

Sebagai suatu kebiasaan umum dalam pemilihan Presiden Republik Indonesia *Presidential Threshold* merupakan istilah yang sering

---

<sup>79</sup> Jamaluddin Ghafur, allan fatchan gani wardhana, *Presidential Threshold, Op.Cit*, 105

dikorelasikan dengan pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 20017 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU Pilpres). Pasal 222 UU Pilpres tersebut tidak menegaskan terminologi *presidential threshold* secara eksplisit namun telah menjadi kebiasaan umum dalam pemilu di Indonesia mengartikan bahwa *presidential threshold* atau ambang batas yaitu syarat bagi calon presiden dan wakil presiden untuk maju dalam pemilihan umum. Syarat tersebut yakni perolehan kursi paling sedikit 20 persen dari jumlah kursi DPR-RI atau memperoleh 25 persen dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR-RI, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Secara teoritis, *Threshold* merupakan tingkat minimal dukungan yang harus diperoleh agar dapat menempatkan perwakilan dan pada umumnya dikembangkan pada negara-negara yang menggunakan sistem pemilu perwakilan proporsional. Pemilihan presiden ditentukan dalam Pasal 159 ayat (2) dan ayat (3) UU No. 42 Tahun 2008 menggunakan sistem pluralitas/mayoritas dengan varian sistem dua putaran (*two round system*) dikombinasikan dengan syarat distribusi persebaran suara berdasarkan Pasal 159 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 42 Tahun 2008 berdasarkan prinsip tersebut *presidential threshold* menjadi tidak sesuai dengan sistem yang digunakan dalam pemilihan presiden dan wakil presiden.

*Presidential Threshold* selanjutnya dapat dimaknai sebagai alat yang menentukan partai politik mana yang bisa mengusung calon pasangan presiden dan wakil presiden dalam pemilu. Ambang batas atau *Presidential*

*Threshold* ini banyak dikritik oleh beberapa pihak salah satunya ialah partai-partai kecil yang perolehan suaranya tidak mencukupi ketentuan presidential threshold, partai-partai kecil menganggap mekanisme ini bertentangan dengan hak konstitusional warga negara walau ada opsi bagi partai yang suaranya kurang mencukupi ketentuan *Presidential Threshold* untuk bergabung dengan partai politik lain dengan menyatukan ideologi dan cita-cita kebangsaan yang diusung.

Persyaratan ambang batas pencalonan presiden yang didasarkan pada perolehan suara atau kursi parpol di DPR pada dasarnya merupakan praktik anomali dalam skema presidensial. Apalagi konstitusi kita sudah menjamin, DPR di satu pihak dan Presiden di lain pihak, tidak bisa saling menjatuhkan di antara mereka.

## **2. *Presidential Threshold* di Indonesia**

Sistem pemilihan presiden (Pilpres) mengalami berbagai perubahan. Hal ini merupakan implikasi dari adanya reformasi yang merubah (amandemen) UUD 1945. Menurut pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menjelaskan bahwa "Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu."<sup>25</sup> Kemudian dalam pasal 6A ayat (5) lebih lanjut menjelaskan mengenai tata cara pelaksanaan Pilpres, yakni "Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dalam Undang-undang."<sup>26</sup> UUD NRI 1945 tersebut memang tidak diatur mengenai tata cara pelaksanaan secara jelas, akan tetapi dengan adanya

pasal tersebut memberikan kewenangan kepada lembaga legislatif untuk membuat peraturan yang komprehensif berkaitan dengan tata cara pelaksanaan Pilpres.

Ketentuan mengenai ambang batas (*presidential threshold*) terdapat dalam undang-undang terbaru, yakni Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, lebih tepatnya yakni dalam pasal 222 yang berbunyi:

*“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.”<sup>27</sup>*

## **G. Kerangka Pikir**

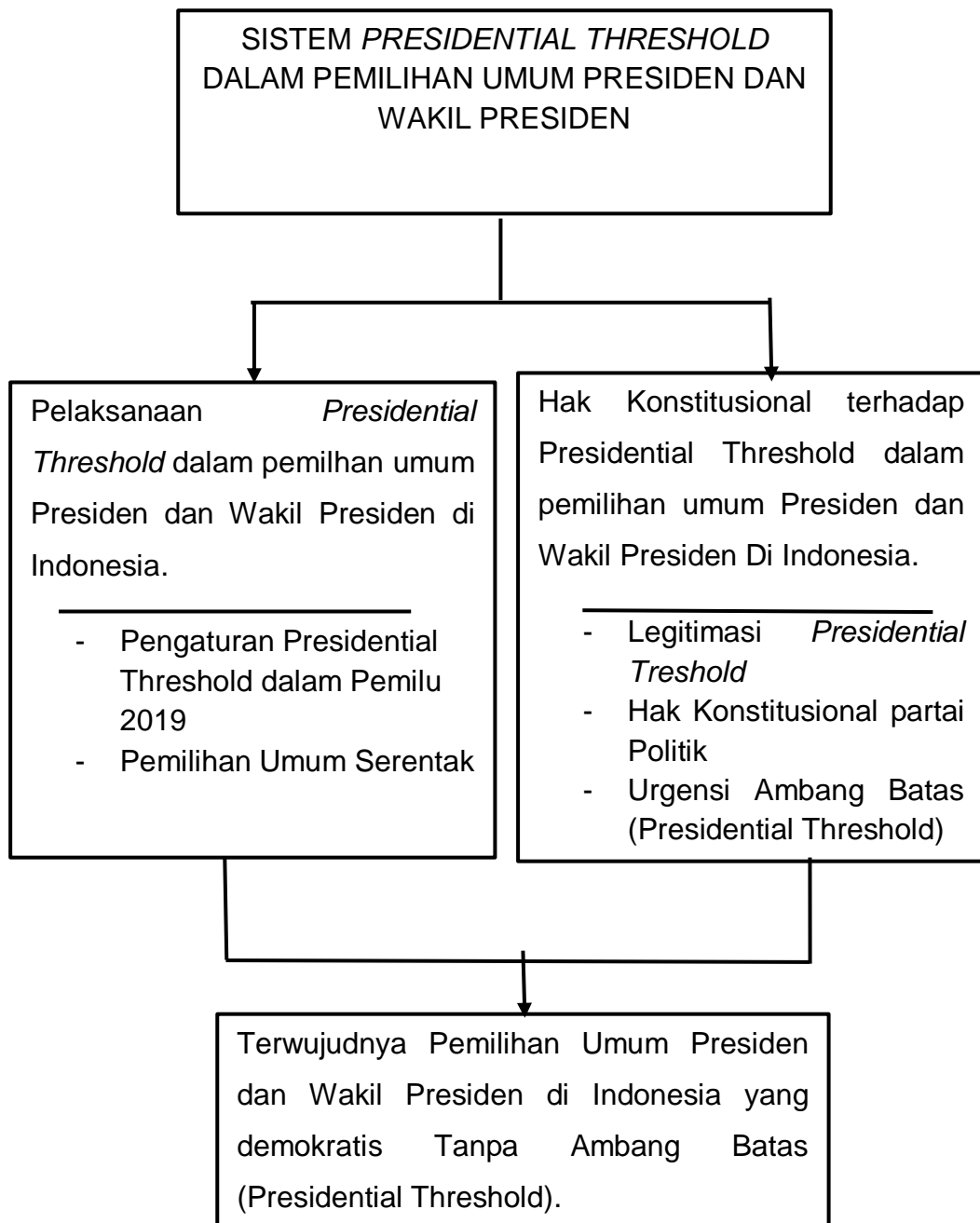
dikemukakan, maka dalam penelitian ini digunakan pendekatan *normative legal research*.

Alur pikir penelitian ini dimulai dari latar belakang atas pemenuhan (akses) hak-hak konstitusional warga negara dalam penerapan sistem Presidential Threshold di Indonesia. Oleh karenanya bagaimanakah suatu sistem pemerintahan yang dibangun dalam suatu negara haruslah terfokus dalam perihal bagaimanakah sistem tersebut mampu mengakomodir kepentingan atau hak-hak setiap individu warga negara mampu terlibat aktif tanpa ada batasan yang dapat menggugurkan hak-hak tersebut. Jika dalam

suatu negara terdapat system pemerintahan yang tidak mampu memberikan akses terhadap hak-hak konstitusional warga negara dengan adil, maka hal tersebut dapat berimplikasi terhadap pelanggaran HAM dan juga negara tersebut secara hakikat dapat dikatakan negara yang gagal sebagai negara hukum dan demokrasi. Maka dari itu, yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah pengaturan *Presidential Threshold* (ambang batas) dalam pemilihan Presiden dan wakil Presiden di Indonesia dengan menggunakan pendekatan statute approach yang bersumber dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan uraian di atas dan untuk memperjelas secara sistematis alur kerangka pikir penelitian ini, maka dapat dikonstruksikan seperti pada bagan berikut :

## Bagan Kerangka Pikir



## H. Definisi Oprasional

Dalam sub ini penulis perlu mengemukakan pendefinisian terhadap beberapa aspek yang berkenaan dengan penelitian ini yang sering penulis gunakan sebagai berikut:

1. Hak Konstitusional adalah hak yang dimiliki oleh warga negara dan diatur didalam konstitusi UUD 1945.
2. Hak Asasi Manusia adalah Hak yang melekat pada setiap manusia yang wajib dilindungi oleh Negara
3. Hak Demokrasi adalah dimana semua warga negara memiliki persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama dalam suatu Negara.
4. Negara Hukum adalah Negara yang berlandaskan hukum dan keadilan bagi warganya.
5. Legitimasi *Presidential threshold* adalah Pengakuan hak Konstitusional Warga Negara terhadap sistem *Presidential Threshold* yang seharusnya mengutamakan pemilihan umum sebagai sarana penyalur kedaulatan rakyat dalam bentuk partisipasi politik rakyat dalam menggunakan hak pilihnya.
6. Pemilu Serentak adalah penggabungan pemilu legislatif dan pemilu eksekutif yang diadakan secara bersamaan
7. Implikasi Hukum adalah Konsekuensi atau akibat langsung dari hukum yang berlaku.



8. *Check And Balance* adalah Mengontrol dan menjaga keseimbangan antara lembaga-lembaga Negara atau Cabang-cabang kekuasaan Negara.
9. *Constitutional Democrachy* atau Demokrasi Liberal adalah sistem politik yang menganut kebebasan individu, atau dapat diartikan sebagai hak-hak individu dari kekuasaan pemerintah.
10. Partai Politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai, dan juga cita-cita yang sama.
11. Wewenang adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar mencapai tujuan tertentu.
12. *Judicial Review* adalah proses pengujian peraturan perundang-undangan yang lebih rendah terhadap peraturan perundang-undangan lebih tinggi yang dilakukan oleh lembaga peradilan.
13. *Separation of Power* atau pemisahan kekuasaan adalah sebuah pemerintahan yang berdaulat harus dipisahkan antara dua atau lebih kesatuan kuat yang bebas.