

TESIS

***PRESIDENTIAL THRESHOLD* DALAM SISTEM PRESIDENSIAL DI
INDONESIA : DIMENSI KONSTITUSI DAN PRESIDENSIALISME**

***PRESIDENTIAL THRESHOLD IN THE PRESIDENTIAL SYSTEM IN
INDONESIA : DIMENSION OF THE CONSTITUTION DAN
PRESIDENTIALISM***



OLEH :

ASRULLAH

B012191057

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

HALAMAN JUDUL

***PRESIDENTIAL THRESHOLD* DALAM SISTEM PRESIDENSIAL DI
INDONESIA : DIMENSI KONSTITUSI DAN PRESIDENSIALISME**

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

Disusun dan diajukan oleh:

ASRULLAH

B012191057

PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2021

TESIS

**PRESIDENTIAL THRESHOLD DALAM SISTEM PRESIDENSIAL DI
INDONESIA : DIMENSI KONSTITUSI DAN PRESIDENSIALISME**

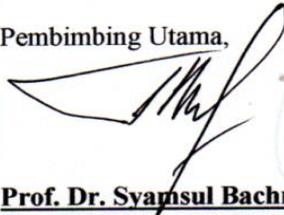
Disusun dan diajukan oleh

**ASRULLAH
B012191057**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 18 Agustus 2021
Dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,



Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH., MS.
Nip. 19540420 198103 1 003

Pembimbing Pendamping,



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH.
Nip. 19731231 199903 1 003

Ketua Program Studi
Magister Ilmu Hukum,



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

LEMBAR PERSETUJUAN

**TINJAUAN KONSTITUSI TERHADAP PRESIDENTIAL THRESHOLD DALAM SISTEM
PRESIDENSIL**

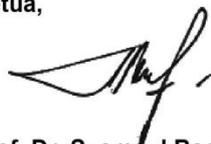
Diajukan dan disusun oleh :

ASRULLAH
B012191057

Untuk Tahap **UJIAN AKHIR MAGISTER**
pada tanggal

Menyetujui,
Komisi Penasihat

Ketua,



Prof. Dr. Syamsul Bachri ,SH.,MS
NIP. 19540420 198103 1 003

Sekretaris,



Prof. Dr. Hamzah Halim ,SH.,MH
NIP. 19731231 199903 1 003

Mengetahui,
Ketua Program Studi S2 - Ilmu Hukum



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

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Asrullah
NIM : B012191057
Program Studi : Magister Ilmu Hukum/Ketatanegaraan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan hasil penelitian yang berjudul **Presidential Threshold Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia : Dimensi Konstitusi dan Presidensialisme** adalah benar-benar karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilan tulisan atau pemikiran orang lain dan hal yang bukan karya saya dalam penulisan usulan penelitian ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

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

Makassar, 30 Juli 2021

Yang membuat pernyataan,



Asrullah
NIM. B012191057

UCAPAN TERIMA KASIH

Assalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh

Puji syukur atas kehadiran Allah *Subhanahu Wataala* atas segala nikmat, taufiq dan rahmat-Nya kepada kita semua, khusus nikmat iman dan Islam yang telah Allah limpahkan kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “**Presidential Threshold Dalam Sistem Presidensial di Indonesia : Dimensi Konstitusi dan Presidensialisme**” sebagai syarat untuk menyelesaikan program magister satu pada program studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Tak lupa Shalawat serta salam terhaturkan kepada Baginda Rasulullah Muhammad *Shallallahu Alaihi Wasallam* beserta para Keluarga *Alaihimussalatu Wassalam* dan para Sahabatnya *Ridwanullah Alaihi Ajma'in*.

Dengan rasa syukur dan ketulusan ini, izinkan penulis menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang tak terhingga kepada orang tua dan mertua penulis, Ayahanda Syaharuddin, S.Sos dan Ibunda Hj. Satria, S.Pd, mertua dr. Dewi Indra Puspita dan alm (Ir. Kamus Sinrang) yang dengan sabar telah merawat diatas Iman dan agama, memberikan nasihat, menanamkan tauhid yang kuat serta senantiasa memanjatkan doa terbaik dalam mengiringi perjalanan hidup penulis. Kepada Istri dan Ibu dari dua anak penulis tercinta Fauziah Nurhidayah, S.Psi, anak penulis Naurah Adzkiyah Asrullah dan Nafisah Shafiyah Asrullah yang telah sabar, bijak dan sangat baik dalam kebersamai

penulis dalam keadaan suka maupun duka serta menjadi orang pertama yang selalu mendorong untuk kemajuan penulis. Terima kasih juga kepada saudara penulis yang selalu menjadi *Qudwah* dan motivator : Dr. Syahrullah Asyari, S.Pd., M.Pd, Rusdiyansah Muliastari, S.Pd., M.Pd dan Eka Rahmah, S.Pd., M.Pd yang selalu mendukung serta membantu penulis untuk bisa menjadi lebih baik dan bermanfaat untuk orang banyak dengan jihad ilmu, sekaligus sebagai bank ilmu (*Bank of Knowledge*) bagi penulis. Juga kepada saudara Ipar Penulis Ikhbariaty Kautsar Qadry, S.Pd., M.Pd Istri dari Kakak Pertama Penulis, dr. Fadhillah Nurilahia, dr. Muhammad Farid Husein, Sp.A, Muhammad Fuad Hasan, S.Si., M.Si, dan Farda Nurilmi, S.Si, yang juga selalu memberikan masukan dan motivasi agar bisa menjadi orang yang bermanfaat untuk ummat dan bangsa. Tidak lupa pula seluruh keluarga, rekan dan para sahabat penulis yang senantiasa membantu, membimbing, serta memberikan arahan kepada penulis, sehingga penulis sampai kepada penghujung proses Pendidikan Magister pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar Tahun 2021.

Terima kasih yang sebesar-besarnya juga penulis sampaikan kepada Ayahanda Prof. Dr. Syamsul Bachri, SH., MS selaku pembimbing utama dan Ayahanda Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH selaku pembimbing pendamping yang telah sabar memberikan bimbingan, petunjuk, dan bantuan dari awal penulisan hingga selesainya Tesis ini. Semoga selalu diberikan keberkahan dan umur yang panjang oleh Allah

Tuhan yang Maha Kuasa. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada tim penguji ujian Tesis penulis yaitu Bapak Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, SH., MH., DFM, Bapak Dr. Anshory Ilyas, SH., MH., dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan. SH., MH.

Melalui kesempatan ini, tidak lupa pula penulis juga haturkan rasa hormat dan terima kasih kepada :

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA. selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya;
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, SH., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH. selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset, dan Inovasi, Dr. Syamsuddin Muchtar, SH., MH. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya, dan Dr. Muh. Hasrul, SH., MH selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan dan Alumni Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
3. Dr. Hasbir Paserangi, SH., MH selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin sekaligus Penasihat Akademik penulis;
4. Ketua Departemen Hukum Tata Negara Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, SH., MH dan Ibu Eka Merdekawati Djafar, SH., MH selaku Sekretaris Departemen Hukum Tata Negara yang telah sabar meluangkan waktu, tenaga dan pikirannya dalam memberikan saran dan masukan.

5. Seluruh Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terima kasih atas segala keikhlasan dan ilmu yang telah diajarkan kepada Penulis, semoga penulis dapat mempertanggungjawabkan dan mengamalkan ilmu yang telah diberikan dengan baik.
6. Seluruh staf pegawai akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, khususnya Bapak Rijal dan Ibu Rahma yang telah banyak membantu melayani urusan administrasi dan bantuan lainnya selama melaksanakan kuliah di Universitas Hasanuddin;
7. Kepada Keluarga Besar Pimpinan Pusat Lingkaran Dakwah Mahasiswa Indonesia (PP LIDMI) periode 2020-2022 terima kasih atas kepercayaan dan amanah sebagai Ketua Departemen Humas dan Jaringan PP LIDMI untuk ikut berkontribusi dalam *ad dien* ini. Semoga kita semua senantiasa menjadi bagian dalam kemajuan dan fathu Islam kedepannya dimanapun dan kapanpun.
8. Kepada keluarga besar wadah intelektual Madani Institute Center For Islamic Studies (Madani Institute CIS) yang semakin hari semakin berkembang dan telah menjelme menjadi salah satu wadah intelektual rujukan. Sebagai inisiator bersama para penggagas lainnya, terima kasih atas kebersamaan dan semangatnya kepada penulis untuk menjadi orang yang

otoritatif dibidang hukum agar dapat berkontribusi untuk agama dan kemanusiaan.

9. Kepada Keluarga Besar Lembaga Dakwah Kampus (LDK) Mahasiswa Pecinta Mushollah (MPM) Universitas Hasanuddin Periode 1439-1440 H/2017-2018 M, khususnya kepada Majelis Syuro, Para Pengurus Inti dan Para anggota yang telah bersama sama bahu membahu dalam bahtera dakwah dan kontribusi kita kepada progresi peradaban bangsa dan dunia secara umum.
10. Kepada Keluarga Besar Forum Lembaga Dakwah Fakultas Se Unhas (FLDFU) Periode 1439-1440 H, yang bersama sama dalam garda terdepan menjadi brainstorming ummat dan pengurai kegersangan agama dan kerindangan islam di Unhas. *Jazakumullahu Khairon* telah menjadi benteng aqidah ummat, semoga Allah mengistiqomahkan kita semua diatas kebaikan agamanya (*Fastakim Billah*) dan mengumpulkan kita di syurganya kelak, In syaa Allah, Amin.
11. Kepada Keluarga besar Lembaga Dakwah As Syariah Mahasiswa Pecinta Mushollah (MPM) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Periode 2015-2019 M/1437-1441 H. Terima kasih atas kebersamaan, telah bersama sama bahu membahu dalam bahtera dakwah.

12. Kepada Keluarga Besar Lembaga Debat Hukum dan Konstitusi (LeDhak) Universitas Hasanuddin. Terima kasih atas kebersamaannya karena telah menjadi bagian dalam peningkatan karakter, mental, dan daya pikir kritis penulis. Semoga dapat senantiasa menjadi lembaga yang tangguh dan lebih responsif kedepannya, dapat melahirkan insan-insan yang bijak, sholeh dan sholehah dan cinta terhadap agamanya.
13. Kepada keluarga besar Lembaga Penalaran dan Penulisan Karya Tulis Ilmiah (LP2KI) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terima kasih telah menjadi lembaga yang membuat penulis dapat mengenal wahana dan *landscape* kerangka ilmiah dan naratif ilmiah secara lebih dalam. Semoga menjadi lembaga yang lebih mapan kedepannya.
14. Kepada keluarga besar Lembaga Pengkajian Dan Riset Khatulistiwa (LINGKAR KHATULISTIWA). Terima kasih karena telah merajut kebersamaan berbasis *ukhuwah islamiyah* dan *ukhuwah wathoniyah* dan keluasan wawasan dan pengalamannya serta ilmu-ilmu ekstra kurikuler. Semoga kebersamaan diatas kebaikan ini akan tetap terjaga
15. Kepada sahabat-sahabat diskusi penulis di Warkop, Terkhususnya kepada kakanda Onna Bustang, SH, Ahsan Yunus, SH., MH, Fadhil Situmorang, SH, Wahyu Hidayat, SH, Ahmad Tojiwa Ram, SH, Zulkifli Rahman, S.H, Afdalis, SH., MH

dan Andi Ulil Ulhaq, SH., MH yang begitu peduli dan perhatian dalam mendampingi penulis. Terima kasih yang tak terhingga atas segala pelajaran dan wejangan serta nasehat-nasehatnya.

16. Kepada segenap sejawat dan sahabat belantara ilmu program pascasarjana magister ilmu hukum fakultas hukum unhas angkatan 2019 yang telah banyak memberikan dukungan dan bantuan baik moril maupun materil yang tak terhingga kepada penulis. semoga segala perbuatan tersebut senantiasa mendapat limpahan rahmat dan bernilai pahala disisi Allah *Azza Wa Jalla Robbul Alamin.*

17. Kepada segenap kerabat dan keluarga yang telah banyak memberikan dukungan dan bantuan baik moril maupun materil yang tak terhingga kepada penulis. semoga segala perbuatan tersebut senantiasa mendapat limpahan rahmat dan bernilai pahala disisi Allah *Azza Wa Jalla Robbul Alamin.*

Penulis menyadari bahwa tidak ada karya tulis yang sempurna, begitu juga dengan Tesis ini, memiliki banyak kekurangan sehingga membutuhkan kritik, saran dan masukan yang sifatnya membangun guna perbaikan tulisan dari Tesis ini dan penulisan-penulisan karya selanjutnya. Akhir kata, penulis berharap Tesis ini dapat bermanfaat dan menjadi bahan hukum yang memberikan referensi terkait topik penelitian yang dibahas

dalam Tesis tersebut. Semoga kebaikan dan keberkahan
senantiasa menyertai kita semua.

“Konstitusi adalah Kalimatun Sawa’ Dalam Bernegara”

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Makassar, 30 Juli 2021

Penulis
Asrullah

ABSTRAK

ASRULLAH (B012191057) “*Presidential Threshold* Dalam Sistem Presidensial di Indonesia : Dimensi Konstitusi dan Presidensialisme” dibimbing oleh Syamsul Bachri Selaku Pembimbing I dan Hamzah Halim Selaku pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk Menganalisis dan Menjelaskan Ketentuan *Presidential Threshold* Dalam Dimensi Konstitusi dan untuk Menganalisis dan Menjelaskan korelasi Ketentuan *Presidential Threshold* Terhadap Penguatan Sistem Presidensial.

Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif, yaitu dengan cara melakukan penelitian di perpustakaan unit Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan perpustakaan pusat Universitas Hasanuddin. 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 Dan data bahan hukum tersier, yaitu mengumpulkan dan menelusuri seluruh bahan-bahan di luar bidang hukum yang sifatnya memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder serta memiliki korelasi dengan permasalahan yang menjadi kajian yang sedang diteliti.

Dari penelitian ini diperoleh hasil (1) Ketentuan ambang batas (*presidential threshold*) dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden tidak sesuai dengan kehendak dan maksud pembentuk UUD Pasal 6A Ayat (2), Ayat (5) dan Pasal 22E UUD NRI 1945, bertentangan dengan Pasal 6A Ayat (2), Ayat (5) dan Pasal 22E UUD NRI 1945, berpotensi melanggar kedaulatan rakyat dalam pemilu, sehingga ketentuan ambang batas pengajuan calon presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) berapapun besarnya adalah bertentangan dengan konstitusi. (2) Penerapan ambang batas (*presidential threshold*) tidak memiliki korelasi dengan penguatan sistem presidensial. Selain karena desain konstitusi UUD NRI 1945 tidak mempersyaratkan ambang batas untuk memperkuat sistem presidensial, juga karena UUD NRI 1945 menempatkan relasi presiden dan legislative pada posisi yang sejajar *dual* legitimasi, sehingga tidak saling *inferior* dan tumpang tindih kewenangan. Penerapan ambang batas (*presidential threshold*) dalam factual sejarah ketatanegaraan Indonesia tidak memberikan jaminan efektivitas dan stabilitas pemerintahan.

Kata Kunci : Konstitusi, Presidential Threshold, Sistem Presidensial

ABSTRACT

ASRULLAH (B012191057) “Presidential Threshold in the Presidential System in Indonesia: Dimensions of the Constitution and the Presidentialism” was guided by Syamsul Bachri as the first supervisor and Hamzah Halim as the second Supervisor.

This study aims to analyze and explain the Presidential Threshold Provisions in the Constitutional Dimension and to analyze and explain the correlation of the Presidential Threshold Provisions to the Strengthening of the Presidential System.

This study uses normative legal methods, namely by conducting research in the library unit of the Faculty of Law, Hasanuddin University and the Hasanuddin University central 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 And tertiary legal material data, namely collecting and tracing all materials outside the field of law, which in nature provides explanations and instructions for primary and secondary legal materials and has a correlation with the problems being studied.

From this research, it was found that (1) The presidential threshold in the general election for president and vice president is not in accordance with the will and intent of the constitution maker Article 6A Paragraph (2), Paragraph (5) and Article 22E of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, contrary to the textual-grammatical meaning of Article 6A Paragraph (2), Paragraph (5) and Article 22E of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, the provisions on the threshold for the submission of presidential and vice presidential candidates (presidential threshold) regardless of the amount is contrary to the constitution. (2) The application of the presidential threshold has no correlation to the strengthening of the presidential system. Apart from the fact that the constitutional design of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia does not require a threshold to strengthen the presidential system, it is also because the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia places the relation between the president and the legislature in a position parallel to dual legitimacy, so that they are not mutually inferior and their powers and powers overlap. The application of the presidential threshold in the factual history of the Indonesian state administration does not guarantee the effectiveness and stability of the government.

Keywords: Constitution, Presidential Threshold, Presidential System

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
LEMBAR PERSETUJUAN	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
UCAPAN TERIMA KASIH	v
ABSTRAK	xiii
ABSTRACT	xiv
DAFTAR ISI	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Manfaat Penelitian.....	13
E. Orisinalitas Penelitian.....	15
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	21
A. Konsep Negara Hukum.....	21
1. Doktrin Tentang Negara Hukum.....	21
2. Perkembangan Negara Hukum.....	23
3. Negara Hukum Indonesia.....	34
B. Tinjauan Umum Tentang Konstitusi.....	47
1. Pengertian Konstitusi.....	47
2. Kedudukan Konstitusi.....	55
3. Fungsi Konstitusi.....	56

4. Nilai Penting Konstitusi Dalam Suatu Negara	60
5. Daya Ikat Konstitusi	64
C. Tinjauan Umum Tentang <i>Presidential Threshold</i>	69
1. Pengertian tentang <i>Electoral Threshold</i>	69
2. Konsep Umum tentang <i>Presidential Treshold</i>	71
D. Tinjauan Umum Tentang Sistem Presidensial	78
1. Pengertian Sistem Presidensial	78
2. Sistem Presidensial dan Sistem Multipartai.....	83
3. Sistem Presidensial Pasca Amandemen UUD NRI 1945.....	88
E. Teori Berjenjang Norma (<i>Stufenbau Theory</i>) Hans Kelsen.....	91
F. Teori Pemisahan Kekuasaan (<i>Separation of Power Theory</i>).....	98
G. Teori Penafsiran Konstitusi (<i>The Theory of The Constitutional Interpretation</i>).....	104
1. Konsep Umum Tentang Penafsiran Konstitusi....	104
2. Macam-Macam Penafsiran Hukum dan Konstitusi.....	109
H. Kerangka Pikir.....	118
I. Bagan Kerangka Pikir.....	121
J. Defenisi Operasional.....	122
BAB III METODE PENELITIAN	126
A. Tipe Penelitian	126
B. Pendekatan Masalah.....	126
C. Sumber Bahan Hukum	127
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	129
E. Analisis Bahan Hukum	130

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	131
A. Ketentuan <i>Presidential Threshold</i> Dalam Dimensi Konstitusi.....	131
1. Konstitusionalitas <i>Presidential Threshold</i> Dalam Sistem Presidensial di Indonesia.....	131
1.1 Konstitusi Sebagai Basis Legitimasi Pilpres.....	131
1.2 Hak Konstitusional Partai Politik Mengusulkan Calon Presiden dan/ Wakil Presiden.....	141
2. <i>Original Intent</i> Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.....	155
3. Kewenangan MK Dalam UUD NRI 1945 dan Disparitas Putusan MK tentang Ketentuan Ambang Batas (<i>Presidential Threshold</i>)	172
3.1 a. Kewenangan MK Dalam UUD NRI 1945.....	172
b. Disparitas Putusan MK Tentang Ketentuan Ambang Batas (<i>Presidential Threshold</i>)	180
3.2 Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013.....	180
3.3 Putusan MK No. 53/PUU-XV/2017	184
3.4 Inkonsistensi Pertimbangan Hukum Putusan MK	189
B. Korelasi Ambang Batas (<i>Presidential Threshold</i>) Terhadap Penguatan Sistem Presidensial.....	192
1. Sejarah Penerapan <i>Presidential Threshold</i> di Indonesia Tahun 1999-2019 dan Sistem Presidensial Dalam Kerangka UUD NRI 1945.....	192

2. Korelasi Sistem Presidensial Dengan Penguatan <i>Presidential Threshold</i> di Indonesia	238
3. Study Komparasi Ketentuan Ambang Batas (<i>Presidential Threshold</i>) Dalam Pranata Hukum Beberapa Negara.....	247
- Brazil	249
- Peru.....	251
- Meksiko	252
- Kyrgistan	254
- Kolombia	256
BAB V PENUTUP	259
A. Kesimpulan	259
B. Saran	260
DAFTAR PUSTAKA	261

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilu merupakan instrumen atau sarana untuk melaksanakan demokrasi, bahkan dibanyak negara demokrasi pemilu dianggap sebagai lambang sekaligus tolok ukur demokrasi.¹ Terkait dengan hal itu, Ramlan Surbakti mengategorikan pemilu sebagai salah satu dari 11 pilar sistem politik demokrasi.² Dengan demikian, pemilu sekaligus menjadi salah satu indikator utama yang menunjukkan bahwa sistem politik demokrasi hidup dan digunakan dalam suatu negara. Sebab, dalam pemilu, warga negara berhak untuk berpartisipasi dan memberikan suaranya terkait masalah politik.³ Dengan partisipasi dan suara rakyat dimaksud, pemilu menjadi mekanisme penyeleksi dan pendelegasian daulat rakyat kepada orang atau partai politik yang dipercaya.

Setiap lima tahun sekali, bangsa Indonesia menyelenggarakan pemilihan presiden dan wakil presiden untuk selanjutnya disebut Pilpres. Pasca amandemen Undang-Undang

¹ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, (Edisi Revisi)*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2008), hal. 461

² Ramlan Surbakti, Didik Supriyanti, dan Hasyim As'yari, *Merancang Sistem Politik Demokratis, Menuju Pemerintahan Presidensial yang Efektif*, (Jakarta : Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011), hal 5

³ Robert Dahl, *Perihal Demokrasi, Menjelajahi Teori dan Praktik Demokrasi Secara Singkat*, Diterjemahkan oleh A. Rahman Zainuddin (Jakarta : Yayasan Obor, 2001) Hal. 68

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945, tepatnya tahun 2004, Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum presiden dan wakil presiden secara langsung untuk pertama kalinya. Bila sebelumnya presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atau MPR sehingga menjadikan presiden dan wakil presiden sebagai mandataris MPR, maka sejak tahun 2004, presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat sebagai perwujudan kedaulatan rakyat. Artinya, rakyat secara langsung bebas mendaulat calon pemimpinnya sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 22E Ayat 5 UUD NRI 1945.

Desain konstitusional terkait pencalonan pemilihan umum presiden dan wakil presiden diatur dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 6A Ayat (2) yang menyatakan, “pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum” dan ketentuan Pasal 22E Ayat (2) mengatur tentang pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden. Kemudian ketentuan pada ayat (3) menyebutkan bahwa peserta pemilihan

umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah Partai Politik.⁴

Secara tekstual gramatikal, Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI tahun 1945 menjadi dasar konstitusional kandidasi calon presiden dan wakil presiden bagi partai politik baik partai politik mengusulkan secara tunggal ataupun gabungan partai politik peserta pemilu untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden. Alasan lain, secara filosofis-konseptual partai politik sebagai pilar demokrasi dan penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*).⁵ Dengan demikian, berdasarkan bangunan sistem pemilu presiden dan wakil presiden secara konstitusional mandat pencalonan presiden dan wakil presiden itu kepada semua partai politik yang terdaftar sebagai peserta pemilu sebelum pemilu dilaksanakan.

Secara *expresive verbis* norma konstitusi tersebut tidak dapat ditafsirkan sebaliknya dengan klausa "*presidential threshold*" untuk dapat mencalonkan presiden dan wakil presiden, sebab ruang konstitusional pasal 6A Ayat (2) sifatnya limitatif sehingga menjadi *close legal policy*. Derivasi Ketentuan norma dalam konstitusi tersebut, sebagai landasan normatif pemilu dituangkan dalam UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum sebagai

-
4. Fahri Bachmid, "RUU Pemilu dan Presidential Threshold Dari Aspek Konstitusi". [http://KlikLegal.com content/uploads/2020/07/01](http://KlikLegal.com/content/uploads/2020/07/01). diakses pada 3 Januari 2021
 5. Janpatar Simamora, "Menyongsong Rezim Pemilu Serentak", Jurnal Rechtsvinding, Vol. 3 No. 1, April 2014, hal. 3

payung hukum pelaksanaan pemilu presiden dan wakil presiden tidak menjalankan ketentuan norma dalam pasal 6A Ayat (2), justru mengerdilkan bahkan bertentangan dengan ketentuan dalam pasal tersebut. Hal ini dapat dilihat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 222 UU N0. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden dilaksanakan setelah pelaksanaan pemilihan umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD sebagaimana yang termaktub dalam UU 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Namun melalui undang-undang ini, pemilihan presiden dilakukan secara bersamaan dengan pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD, namun menggunakan *presidential threshold* sebagai acuan dan syarat pencalonan presiden dan wakil presiden sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, 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”.

Ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) yang demikian ketat tersebut

kemudian berkonsekuensi pada timbulnya koalisi parpol untuk dapat mencalonkan pasangan calon presiden dan/atau wakil presiden. Implementasi sistem *Presidential Threshold* ini faktanya hanya menghasilkan tiga pasangan calon presiden dan/atau wakil presiden pada pemilu tahun 2009, pertama Pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono (Dari Koalisi Partai Demokrat), Kedua, Megawati Seokarnoputri-Prabowo Subianto (Dari koalisi Partai PDIP dan Gerindra), ketiga, Jusuf Kalla-Wiranto (Dari Koalisi Partai Golkar).

Pada pemilu tahun 2014 ketentuan ambang batas (*presidential threshold*) yang masih diberlakukan tersebut hanya melahirkan dua koalisi parpol untuk dapat mengajukan pasangan calon presiden dan/atau wakil presiden. Pada pendaftaran di KPU hanya ada dua pasangan calon yang mendaftar dalam kontestasi pilpres tersebut. Pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla (diusung PDIP, PKB, Nasdem dan Hanura) dan pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa (diusung Gerindra, PAN, PKS, Golkar, PPP dan Demokrat). Fakta ketatanegaraan dengan pemberlakuan sistem *presidential threshold* ini hanya menghasilkan dua calon telah memperkecil ruang bagi munculnya pemimpin bangsa lainnya, serta secara sosiologis-empirik membentuk polarisasi ditengah-tengah masyarakat.

Selanjutnya, pada pemilu tahun 2019 yang lalu, ketentuan ambang batas (*presidential threshold*) yang masih diberlakukan dengan ketat tersebut 20% kursi diparlemen dan/atau 25% suara sah nasional melalui UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, kemudian kembali melahirkan dua koalisi parpol untuk dapat mengajukan pasangan calon presiden dan/atau wakil presiden. Pada pendaftaran di KPU terulang kontestasi politik pilpres tahun 2014 antara Presiden petahana Joko Widodo-Prabowo Subianto yang kembali bertarung dalam kontestasi pilpres tersebut. Kali ini, Joko Widodo menggandeng pasangannya K.H. Ma'ruf Amin (diusung oleh PDIP, Golkar, PKB, PPP dan Nasdem) dan pasangan Prabowo Subianto-Sandiaga Salahuddin Uno (diusung Gerindra, PAN, PKS, dan Demokrat). Fakta dengan pemberlakuan sistem *presidential threshold* ini kembali hanya menghasilkan dua calon telah memperkecil ruang bagi munculnya calon pemimpin bangsa yang lebih banyak, serta secara sosiologis-empirik memperkuat dan membentuk segmentasi ditengah-tengah masyarakat.

Persoalan ambang batas (*presidential threshold*) syarat mengajukan calon presiden dan wakil presiden selalu mengemuka tiap kali pilpres akan diselenggarakan. Sejak tahun 2004, misalnya, ambang batas pencalonan presiden sebanyak 10 persen. Angka ini kemudian bertambah menjadi 20 persen pada tahun 2009, dan

terus berlanjut hingga saat ini sebagaimana yang terdapat pada UU Pemilu terbaru yakni UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang masih mencantumkan ambang batas syarat mengajukan calon presiden dan wakil presiden 20%. Padahal persoalan *presidential threshold* dalam makna aslinya adalah bukan ambang batas pencalonan sebagai persyaratan selektif calon presiden dan wakil presiden, namun merupakan aturan persentasi minimal untuk terpilihnya pasangan presiden dan wakil presiden dalam pemilu.

Ketentuan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden atau *Presidential Threshold* dalam UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum tersebut bertentangan dengan Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pemilu dilaksanakan. Artinya setiap partai politik harusnya dapat mengusulkan dan mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, termasuk partai politik yang baru selama terdaftar sebagai peserta pemilu. Dengan adanya klausa *Presidential threshold* tentu membatasi hak masing-masing partai untuk mengusulkan calon presiden, atau dengan terpaksa mendukung pasangan calon presiden dan wakil presiden yang tersedia tanpa memiliki kekuatan politik untuk menyampaikan kehendak atau

aspirasi akibat dari posisi partainya yang belum menjanjikan dan strategis.

Oleh sebagian kalangan, pemberlakuan ambang batas (*presidential threshold*) dalam pencalonan presiden ini sangat penting guna menciptakan sistem presidensial yang lebih kuat. Adanya dukungan awal di parlemen melalui ambang batas akan memudahkan calon terpilih dalam melaksanakan program-program kerjanya di kemudian hari.⁶ Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, disebutkan bahwa undang-Undang ini dibentuk dengan dasar menyederhanakan dan menyelaraskan serta menggabungkan pengaturan Pemilu yang termuat dalam tiga Undang-Undang, yaitu Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Selain itu, juga dimaksudkan untuk menjawab dinamika politik terkait pengaturan penyelenggara dan peserta Pemilu, sistem pemilihan, manajemen Pemilu, dan penegakan hukum dalam satu Undang-Undang.

6. Widaningsih, "Implikasi Yuridis atas Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak Tahun 2019", *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol. 19 No. 1 Juni 2014, hal. 98

Namun demikian, pada perspektif yang lain, sebagian pihak berpandangan berbeda. Syarat ambang batas (*presidential threshold*) dalam UU Pemilu justru dianggap mengurangi dan mengkooptasi hak konstitusional warga negara untuk memperoleh pemimpin yang diinginkan. Sebab, logika regulasinya dengan adanya ambang batas tersebut, maka yang dapat mengusulkan adalah formasi partai yang memiliki kursi mayoritas atau koalisi mayoritas, sehingga calon presiden dan wakil presiden menjadi sangat terbatas. Pada kenyataannya dalam dua edisi pemilu presiden dan wakil presiden terakhir tahun 2014 dan 2019 sebagaimana yang disebutkan diatas, hanya diikuti oleh dua (2) pasangan calon. Ini berinklinasi menjadi bagian dari pranata norma yang inklinatif oligarkis dan tidak sejalan dengan semangat dan kohesi konstitusi.

Jika melihat postur pemerintahan Indonesia, maka kita melihat praktek sistem presidensial, sebagaimana yang dinyatakan dalam UUD NRI Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi "Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik". Dalam presidensialisme, presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi. Selain itu, desain UUD NRI 1945 mulai Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 4 ayat (1) dan ayat (2) menganotasi bahwa presiden tidak bertanggungjawab kepada DPR. Hal ini menunjukkan bahwa sistem presidensial kita tidak

tergantung oleh konfigurasi pemilu dan irisannya dengan parlemen sebab desain konstitusinya telah mengokohkan dan memisahkan kamar kekuasaannya secara jelas dan tegas.

Presidential threshold sebagai konsep sekaligus dinormakan dalam pengusulan calon presiden dan wakil presiden dimana pengusulan ini dilakukan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu. Partai politik atau gabungan partai politik bertanggungjawab terhadap pasangan presiden dan wakil presiden yang diusulkannya.

Namun demikian, beberapa pihak berpendapat bahwa *presidential threshold* tidak relevan dengan semangat konstitusi UUD NRI 1945 dan sistem presidensial itu sendiri, karena hanya partai politik yang memiliki suara yang banyak atau partai politik yang mempunyai kursi yang banyak diparlemen saja yang dapat mencalonkan presiden dan wakil presiden, sementara partai politik dengan suara yang sedikit dan partai politik yang mempunyai kursi yang sedikit pula tidak dapat mengusulkan calon presiden dan wakil presiden. Dalam sistem pemerintahan presidensial.⁷ Kedudukan dan otoritas pemerintahan yang dijalankan oleh presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara tidak bergantung dan

7. Djayadi Hanan, "Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian", <http://puskapol.ui.ac.id/wp-content/uploads/2015/02/MakalahDjayadi-Hanan.pdf>, hal. 2, diakses pada 3 Januari 2021

terpengaruh pada pengaruh politik dari partai politik di parlemen. Sumber legitimasi presiden berasal atas daulat rakyat melalui pemilu sebagaimana DPR juga sebagai daulat rakyat melalui pemilu. Kewenangan tidak saling tumpang tindih melainkan saling mengimbangi dan mensupervisi.

Namun perlu dilihat dan dikaji lebih jauh lagi apakah *presidential threshold* berpengaruh secara langsung maupun tidak langsung terhadap penguatan sistem presidensial itu sendiri? Mengingat bahwa Presiden dan DPR merupakan dua lembaga negara yang terpisah, mempunyai kedudukan dan kewenangannya masing-masing dalam konstitusi serta sumber legitimasi kekuasaannya berdasarkan daulat rakyat melalui pemilihan umum, dalam hal ini DPR terdiri dari berbagai faksi partai politik menjadi institusi supervisi, monitoring dan pengimbang kekuasaan eksekutif, sedangkan Presiden merupakan lembaga yang berperan secara langsung dalam ranah kebijakan dan operasionalisasi penyelenggaraan pemerintahan sebagai kepala pemerintahan. Oleh sebab itu apakah adanya *presidential threshold* sejalan dengan semangat penguatan sistem presidensial dalam perspektif konstitusi

Berdasarkan deskripsi permasalahan sebagaimana yang telah dijabarkan di atas, maka penulis mengangkat isu hukum penormaan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil

Presiden (*Presidential Threshold*) dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang bertentangan dengan Konstitusi dan penormaan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) bertentangan dengan *spirit* sistem presidensial dalam konstitusi. Penelitian ini tentunya diharapkan bisa memberikan kontribusi dalam pembentukan dan penerapan hukum pemilu (*Election Legal Policy*) yang demokratis dan konstitusional. Sehingga tidak terjadi lagi suatu disparitas dan *disobidience* terhadap semangat dan kehendak konstitusi dalam menata sistem pemilu kita yang legitim dan konstitusional.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka perumusan masalahnya adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Ketentuan *Presidential Threshold* Dalam Dimensi Konstitusi?
2. Bagaimanakah Korelasi Ketentuan *Presidential Threshold* Terhadap Penguatan Sistem Presidensial?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, adapun tujuan penelitiannya adalah sebagai berikut :

1. Untuk Menganalisis dan Menjelaskan Ketentuan *Presidential Threshold* Dalam Dimensi Konstitusi.
2. Untuk Menganalisis dan Menjelaskan Korelasi Ketentuan *Presidential Threshold* Terhadap Penguatan Sistem Presidensial.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dari hasil penelitian ini, sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsi pemikiran ilmiah bagi ilmu pengetahuan dalam mengawal perkembangan hukum tata negara di Indonesia. Khususnya dalam aspek pemahaman teoretis tentang

kohesifitas dan relevansi *presidential threshold* dalam penguatan sistem presidensial bagi akademisi, aktor yuris, Pemerintah, maupun masyarakat, terkhusus dalam pengambilan kebijakan politik hukum pemilu presiden dan wakil presiden di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan informasi baru dalam hal pertimbangan ilmiah dalam pengambilan kebijakan politik hukum pemilu presiden dan wakil presiden di Indonesia agar senantiasa mempertimbangkan aspek relevansi jiwa konstitusi dalam penuangannya dalam UU Organik. Sehingga pemilu presiden dan wakil presiden kita melahirkan pemilu yang konstitusional, memberikan ruang yang seluas luasnya kepada putra putri terbaik bangsa untuk ikut dalam kontestasi pemilu sehingga masyarakat memiliki suguhan alternatif pilihan proporsional dan kualifikatif.

E. Orisinalitas Penelitian

Pada dasarnya setiap penelitian harus memuat substansi yang bersifat kebaharuan dan lebih menekankan pada isu hukum yang berorientasi pada preskriptif hukum yang baru. Untuk mencapai hal tersebut, maka setiap penulisan atau penelitian sudah semestinya mengandung orisinalitas penulisan guna menanggulangi terjadinya plagiasi. Sehingga dianggap perlu untuk menampilkan beberapa penelitian yang memiliki kemiripan namun secara substansial memiliki perbedaan.

Pada penelitian ini, setidaknya memuat topik penelitian yang memiliki kemiripan dengan tulisan oleh beberapa penulis sebelumnya, namun secara substansial memiliki perbedaan yang fundamental dengan tulisan tersebut. Adapun beberapa penelitian yang memiliki kemiripan dengan topik penelitian ini, antara lain:

1. Tesis (Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel) ditulis oleh Abdurrohman pada tahun 2018, dengan topik tulisan "*Presidential Threshold* dalam Pemilu di Indonesia Perspektif Imam Al-Mawardi". Adapun masalah yang dikaji dalam tesis tersebut yaitu :
 - a. Kedudukan hukum presidential threshold pasca putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 70/PUU-XV/2017

- b. Konsep pembatasan calon pemimpin menurut pemikiran Imam Al-Mawardy dalam pengangkatan kepala Negara
- c. Relevansi konsep presidential threshold dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia dengan pemikiran Imam Al-Mawardy tentang pengangkatan kepala negara

Persamaan penelitian Abdurrohman ini dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah sama-sama membahas tentang ambang batas pencalonan Presiden (*Presidential Threshold*) dalam perspektif pranata hukum pemilu di Indonesia. Adapun perbedaannya adalah Abdurrohman membahas dan mengkaji secara spesifik *Presidential Threshold* pasca putusan MK No. 70/PUU-XV/2017 dan mengkomparasikannya dengan pemikiran tokoh politik islam Imam Al-Mawardy, Sedangkan penelitian peneliti menekankan pada bahasan *Presidential Threshold* menurut norma dan paradigma konstitusi serta relevansi penerapan *Presidential Threshold* dalam upaya penguatan sistem pemerintahan presidensial.

2. Tesis (Pascasarjana Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta) ditulis oleh Rahmat teguh Santoso Gobel pada tahun 2017, dengan topik tulisan “Analisis Yuridis *Presidential Threshold* Dalam Undang-Undang Pemilu Presiden dan Putusan Mahkamah Konstitusi Untuk Pemilu Tahun 2019”. Adapun masalah yang dikaji dalam tesis tersebut yaitu:

- a. Pengaturan *presidential threshold* pemilu presiden dan wakil presiden dalam Undang-Undang Pilpres dan Putusan Mahkamah Konstitusi
- b. Apakah pilpres 2019 masih menggunakan *presidential threshold*
- c. Pengaturan partai politik baru sebagai peserta pemilu dalam mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden pada pilpres 2019

Persamaan penelitian Rahmat teguh santoso gobel ini dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah sama-sama membahas tentang ambang batas pencalonan presiden (*Presidential Threshold*) dalam perspektif norma hukum pemilu. Adapun perbedaannya adalah Rahmat teguh santoso gobel secara limitatif melihat *Presidential Threshold* pasca putusan MK dan

bagaimana pelaksanaan pemilu tahun 2019 pasca putusan MK tersebut, Sedangkan penelitian peneliti membahas dan menganalisis *Presidential Threshold* menurut norma dan paradigma konstitusi UUD NRI 1945 serta melihat korelasi *Presidential Threshold* di dalam upaya penguatan sistem Presidensial.

3. Jurnal Yuridis Vol. 4 No. 1, Juni 2017 yang tulis oleh Luthfil Ansori dengan topik tulisan “Telaah Terhadap *Presidential Threshold* Dalam Pemilu Serentak 2019”, adapun masalah yang dikaji pada penelitian tersebut yaitu :

- a. Penjelasan *presidential threshold* serta pengaturannya dalam Peraturan Perundang-Undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Pro kontra penerapan *presidential threshold* pada pemilu 2019

Persamaan penelitian Luthfil Anshori ini dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah membahas *Presidential Threshold* dalam perspektif pranata hukum positif pemilu. Adapun perbedaannya adalah Luthfil Anshori membahas secara rigid pada elaborasi penerapan *Presidential Threshold* dalam regulasi pemilu

serta penerapan *Presidential Threshold* pada pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019, sedangkan penelitian peneliti mengkaji tentang arah kehendak konstitusi (*constitutional aspiring*) terhadap UU Pemilu khususnya dalam mendesain pemilu yang sesuai dengan semangat konstitusi dan konstitusionalisme serta relevansi penguatan sistem presidensial.

4. Jurnal Jambura *Law Review* (JALREV) Vol. 1 01 Januari 2019 yang ditulis oleh Rahmat Teguh Santosa Gobel dengan topik “Rekonseptualisasi Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) Dalam Pemilu Serentak” adapun masalah yang dikaji pada penelitian tersebut yaitu :

- a. Pengaturan *presidential threshold* dalam Undang-Undang Pemilu dan Putusan Mahkamah Konstitusi
- b. Rekonseptualisasi *presidential threshold* dalam pemilu serentak

Persamaan penelitian Rahmat Teguh Santosa Gobel ini dengan penelitian yang dilakukan oleh peneliti adalah sama-sama mengkaji dan menganalisis *Presidential Threshold* dalam dimensi regulasi pemilu. Adapun perbedaannya adalah Rahmat Teguh

Santosa Gobel mengkaji dan menganalisis *Presidential Threshold* hanya pada spektrum UU organik pemilu dan desain pemilu pasca putusan MK, sedangkan penelitian peneliti mengkaji dan menganalisis *Presidential Threshold* dari aspek konstitusionalitasnya, jenis *threshold* yang dianut dalam konstitusi serta relevansi *Presidential Threshold* dalam pelaksanaan sistem presidensial.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. KONSEP NEGARA HUKUM

1. Doktrin Tentang Negara Hukum

Gagasan cita negara hukum secara historis di introdukir oleh Plato (429-347 SM) yang kemudian dielaborasi oleh Aristoteles (384-322 SM).⁸ Menurut Plato dalam bukunya yang berjudul *The Republic*. Hukum dikonsepsikan sebagai penjelmaan cara berpikir yang benar (*the higher of reasoning*). Oleh karena itu, penyelenggaraan negara yang baik haruslah didasarkan pada hukum atau *nomoi*.⁹ Dari pemikiran Plato ini tentang sebuah negara dapat diketahui bahwa entitas hukum harus menjadi entitas utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Baik *the ruled* maupun *the ruler* harus tunduk pada aturan hukum yang eksis dan dilegitimasi oleh negara.¹⁰

Lain halnya dengan Plato, muridnya yang bernama Aristoteles merupakan tokoh ahli filsafat yang juga memberikan pemikiran tentang negara hukum dengan mengelaborasi pemikiran dari Plato sendiri. Menurut Aristoteles suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan

⁸ Adnan Djamal, *Konfigurasi Politik Dan Hukum Institutionalisation Judicial Review Di Indonesia*, Pustaka Refleksi, Makassar, 2009, hal. 21.

⁹ I Dewa Gede Atmaja, *Teori Konstitusi Dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2015, hal. 122.

¹⁰ Adnan Djamal, *Op Cit*, hal. 21.

berkedaulatan hukum. Ia mengatakan :“aturan yang konstitusional dalam negara berkaitan secara erat dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum diterima oleh aristoteles sebagai tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang selayaknya”.¹¹

Teori negara berdasarkan atas hukum (negara hukum) secara esensi bermakna bahwa hukum adalah *supreme*, dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintah untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan diatas hukum (*above the law*), semuanya berada dibawah hukum (*under the rule of law*). Dengan kedudukan ini, tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).¹²

Menurut Wirjono Projodikoro¹³ negara hukum berarti suatu negara yang dalam wilayahnya adalah;

1. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku’

¹¹ *Ibid*, hal. 22

¹² Romi Librayanto, *Ilmu Negara: Suatu Pengantar*, Cet.2. Pustaka Refleksi Makassar, 2012, hal. 154.

¹³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hal. 83.

2. Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Secara historik konsep negara hukum ini kemudian berkembang dan akhirnya konsep negara hukum muncul dalam berbagai model seperti negara hukum menurut Al-Quran dan Sunnah atau nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep eropa kontinental yang dinamakan *rechtsstaat*, negara hukum menurut anglo saxon yang dinamakan *rule of law*, konsep *socialist legality*, dan konsep negara hukum Pancasila. Konsep-konsep negara hukum tersebut memiliki dinamika sejarahnya masing-masing.¹⁴ Namun menurut Aminuddin Ilmar, diantara bergai macam konsep negara hukum yang ada, dalam kepustakaan hukum tata negara yang selalu menjadi rujukan yakni konsep negara hukum dalam artian *rechtsstaat* dan konsep negara hukum dalam artian *rule of law* disamping meskipun terdapat konsep negara hukum lainnya seperti *socialist legality*, nomokrasi Islam, dan negara hukum Pancasila.

2. Perkembangan Negara Hukum

Rechtsstaat

Jika dilihat dari sejarahnya, konsep *rechtsstaat* lahir dari sebuah upaya perjuangan menentang absolutisme kekuasaan raja sebagaimana pernah dipraktikkan di Perancis sehingga konsep ini

¹⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Rajawali Pers*, Jakarta, 2006, hal. 2.

sifatnya sangat revolusioner adanya. Dengan meletusnya revolusi Perancis yang melahirkan adanya 3 tuntutan dasar yakni: *egalite* (kesamaan), *fraternite* (kemanusiaan), dan *liberte* (kebebasan) memberikan penegasan bahwa kesewenang-wenangan yang diperlakukan oleh raja dalam menyelenggarakan pemerintahan sudah tidak dapat ditahan atau ditoleransi lagi oleh rakyat dikarenakan telah menimbulkan kesengsaraan dan penderitaan yang sangat dalam bagi rakyat. Bersatunya atau bertumpunya semua kekuasaan ditangan raja baik dalam hal membuat peraturan, melaksanakan aturan maupun melakukan proses peradilan berakibat tindakan atau perbuatan raja sering kali bersifat sewenang-wenang dan pada akhirnya menimbulkan sifat otoriter, sehingga semua proses penyelenggaraan pemerintahan dalam kerajaan di bawah otoritas penuh dari raja.¹⁵

Sejak saat itu timbullah berbagai pandangan dan konsep bagaimana melakukan kontrol atau melakukan pengawasan terhadap kekuasaan raja yang begitu besar sehingga dapat membatasi kekuasaan dari raja tersebut, pada masa itu bermunculanlah berbagai macam pandangan atau konsep baik dari masa John Locke, J.J. Rousseau, dan sampai kepada Montesquieu yang pada prinsipnya mengemukakan bagaimana seharusnya kekuasaan itu dapat dikontrol atau diawasi dan

¹⁵ Aminuddin Ilmar, Membangun Negara Hukum Indonesia, Phinatama Media, Makassar, 2014 Cet 1, hal 52

bahkan kalau bisa dibatasi dengan mengajukan konsep agar dilakukan pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) atau pembagian kekuasaan (*division of powers*). Dengan membagi atau memisahkan kekuasaan kedalam tiga cabang kekuasaan (*trias politica*) diharapkan bahwa kekuasaan yang berada di tangan raja tidak lagi dapat dijalankan secara sewenang-wenang adanya.¹⁶

Kalau dicermati, pada dasarnya lahinya konsep negara hukum *rechtsstaat* berawal dari pemikiran Immanuel Kant. Di dalam bukunya yang berjudul *Metaphysiche Anfangsgrunde Der Rechtslehre* (Asas-Asas Metafisik Ilmu Hukum), Kant mengemukakan konsep negara hukum yang bercorak liberal (*liberale rechtstaat*), yang intinya bahwa kekuasaan negara sedapat mungkin tidak mencampuri urusan kesejahteraan rakyat. Negara hanya bertugas melaksanakan fungsi sebagai penjaga keamanan dan ketertiban, sedangkan urusan perekonomian dan kemasyarakatan diserahkan kepada rakyat sendiri melalui kompetisi (persaingan) secara bebas (*laissez faire, laissez passer* atau *the least government is the best government*).¹⁷

Pemikiran dari Immanuel Kant kemudian mengilhami seorang Frederick Julius Stahl yang merupakan seorang ahli hukum yang juga berasal dari Jerman. Stahl dalam bukunya

¹⁶ *Ibid*, hal 53

¹⁷ Priyatmanto Abdullah, *Revitalisasi Kewenangan PTUN*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2016 hal. 21

Philosophie Des Recht yang terbit pada tahun 1878, mengemukakan konsep yang lebih konkret tentang unsur-unsur *rechtsstaat*, menurutnya konsep ini ditandai dengan empat unsur pokok yaitu :

- a. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Pembatasan atau pembagian kekuasaan;
- c. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*);
- d. Ada peradilan administrasi negara yang bertugas menangani kasus perbuatan melanggar hukum oleh pemerintah (*onrechtmatig overheidsdaad*)¹⁸

Di negara-negara eropa kontinental, konsepsi negara hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, terutama perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintah berdasarkan undang-undang (*wetmatigheid van bestuur*) kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum (*rechtmatigheid van bestuur*). Dinamika perkembangan konsepsi negara hukum *rechtsstaat* telah digambarkan oleh Bart Hassel dan Piort Horfmanski, yang telah merumuskan bahwa konsep negara hukum *rechtsstaat* dalam perkembangannya dibedakan atas *rechtsstaat* klasik dan *rechtsstaat* modern.

¹⁸ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2011, hal. 62

Tipe *rechtsstaat* klasik dikatakan identik dengan negara demokrasi konstitusional. Dalam konsep Belanda negara demokrasi konstitusional menurut Hassel dan Horfmanski tidak lain adalah kombinasi dari negara hukum dan demokrasi. Tipe *rechtsstaat* klasik berkembang pada pertengahan abad ke-19. Idennya liberalistik, yakni melindungi warga negara dari tindakan pemerintahan yang sewenang-wenang dengan prinsip demokrasi dimana ide dan kehendak rakyat dapat memengaruhi pemerintah. Ide ini sejalan dengan model demokrasi klasik konstitusional Locke dan Montesquieu disatu sisi. Dan disisi lain sejalan dengan model Rousseau¹⁹

Dalam literatur lain juga mengatakan bahwa konsep yang dikembangkan oleh Immanuel Kant dan Frederick Julius Stahl juga masuk sebagai tipe *rechtsstaat* klasik. Kritik terhadap konsep *rechtsstaat* klasik ini mengandung kelemahan karena dengan tidak diperbolehkannya negara mencampuri urusan kesejahteraan rakyat mengakibatkan terjadinya persaingan bebas yang menumbuhkan kapitalisme di dalam perekonomian masyarakat sehingga terjadi kesenjangan antara pemilik modal kuat dengan rakyat yang miskin dan lemah.

Dalam perkembangan berikutnya, lahirlah konsep negara kesejahteraan memunculkan studi analisis kebijakan pemerintah

¹⁹ | Dewa Gede Atmaja, *op cit*, hal. 134

(*government policy*) yang berpengaruh terhadap munculnya tipe *rechtsstaat* atau negara demokrasi konstitusional modern di negeri Belanda sesudah perang dunia II. Piet Thones dalam bukunya berjudul "*The Elite Welfare State*" mendefenisikan negara kesejahteraan adalah suatu bentuk masyarakat yang ditandai oleh suatu sistem kesejahteraan yang demokratis dan pemerintah/negara mensponsori pemberian suatu jaminan perawatan sosial secara kolektif kepada warga negaranya atas landasan baru yang sejalan dengan produksi kapitalis.²⁰

Perubahan ini kemudian telah melahirkan sebuah konsep negara hukum *rechtsstaat* modern yang didalamnya lebih dinamis dengan memasukkan aspek-aspek baru ke dalam asas-asas *rechtsstaat* klasik. Aspek-aspek baru dari asas-asas *rechtsstaat* itu mencakup:²¹

- a. Legalitas modern (*the modern principle of legality*). Artinya, UU yang dibentuk oleh parlemen sebagai instrumen kebijakan. Dilakukan suatu interpretasi modern terhadap legalitas, dimana badan dan/atau pejabat administrasi dalam menjalankan kewenangannya harus melalui petunjuk undang-undang (*legal prescription*).
- b. Diskresi (*discretionary power*). Berkaitan dengan fungsi undang-undang sebagai instrumen kebijakan pemerintah, maka

²⁰ *Ibid.* hal. 136-137

²¹ *ibid.*, hal 137-138

kewenangan diskresi sebagai badan dan/atau pejabat administrasi tak terelakkan. Ini berarti, dimungkinkan bagi badan dan/atau pejabat administrasi berdasarkan penilaian sendiri dalam kasus tertentu memilih untuk mengambil keputusan atau tidak.

- c. Delegasi perundang-undangan (*delegated legislation*) berkaitan juga dengan fungsi undang-undang/hukum sebagai instrumen diperlukan juga delegasi perundang-undangan. Ini berarti, diberikannya kewenangan kepada pemerintah melakukan regulasi yang disebut *ministerial regulation* dipandang sebagai wilayah diskresi pemerintah untuk membuat peraturan.

Berdasarkan pendapat-pendapat diatas dapat dikatakan bahwa konsep *rechtsstaat* baik klasik (liberal) maupun yang modern (sosial kesejahteraan) mengandung pemikiran bahwa negara yang ideal adalah negara hukum yang harus memenuhi persyaratan utama yaitu: berdasarkan asas legalitas, adanya pemisahan kekuasaan, serta adanya kontrol yudisial oleh lembaga peradilan yang netral.²²

Rule of law

Dalam membahas pengetahuan apa yang dimaksudkan dengan konsep *rule of law* tentunya harus merujuk kepada konsep yang dikembangkan di negara-negara yang bersistem hukum "*common*

²² Priyatmanto Abdullah, *op cit*, hal. 24

law system". Sejarah dari konsep ini lahir dari suatu proses evolusi yang artinya berkembang tahap demi tahap sampai memperoleh kematangannya. Mengikuti alur pandangan A.V Dicey dalam bukunya *An Introduction To The Study Of Law Of The Constitution* tahun 1959 yang mengetengahkan tiga arti konsep *the rule of law*, yaitu:²³

- a. *Supremacy of law*, Supremasi absolut atau predominasi dari regular law untuk menentang pengaruh dari *arbitrary power* dan meniadakan kesewenang-wenangan, prerogatif atau *discretionary authority* yang luas dari pemerintah.
- b. *Equality before the law*, Persamaan di hadapan hukum atau penundukan yang sama dari semua golongan kepada *ordinary law of the land* yang dilaksanakan oleh *ordinary court*; yang berarti bahwa tidak ada orang yang berada diatas hukum. Baik pejabat maupun warga negara biasa berkewajiban untuk menaati hukum yang sama dan tidak ada peradilan administrasi negara.
- c. *Constitution based on human right*, artinya konstitusi adalah hasil dari *the ordinary law of the land*, bahwa hukum konstitusi bukanlah sumber tetapi merupakan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan. Singkatnya, prinsip-prinsip hukum privat melalui tindakan

²³ Aminuddin Ilmar, *op cit*, hal. 61

peradilan dan parlemen sedemikian diperluas sehingga membatasi posisi *crown* dan para pejabatnya.

Dalam perkembangannya, konsep *rule of law* telah mengalami berbagai penafsiran dan modifikasi, baik yang dilakukan oleh para ilmuwan maupun institusi, seperti misalnya yang dilakukan oleh *International Commission of Jurists* dalam kongresnya di Bangkok tahun 1965 memperluas unsur-unsur *rule of law*, yaitu:²⁴

- a. Adanya perlindungan/proteksi konstitusional;
- b. Adanya lembaga kehakiman atau pengadilan yang bebas dan juga tidak memihak;
- c. Adanya pemilihan umum yang bebas;
- d. Adanya kebebasan menyatakan pendapat;
- e. Adanya kebebasan berserikat atau berorganisasi serta berposisi;
- f. Adanya pendidikan kewarganegaraan (*civics*).

Seorang jurist bernama Berry M. Hager dalam bukunya yang berjudul "*The Rule Of Law: A Lexicon For Policy Makers*" memperluas unsur-unsur *rule of law* dengan menawarkan inti dari elemen-elemennya sebagai berikut:²⁵

- a. *Constitutionalism* (konstitusionalisme);

²⁴ | Dewa Gede Atmaja, *op cit*, hal. 144

²⁵ *Ibid* hal. 145.

- b. *Law governs the government* (hukum yang mengatur pemerintahan);
- c. *An independent judiciary* (independensi peradilan);
- d. *Law must be fairly and consistently applied* (hukum harus diterapkan secara jujur dan konsisten);
- e. *Law is transparent and acessable to all* (hukum transparan dan dapat diakses oleh semua orang);
- f. *Application of the law is efficient and timely* (penerapan hukum tepat waktu dan tepat guna);
- g. *Property and economic rights are protected, including contract* (hak milik dan hak ekonomi termasuk kontrak dilindungi);
- h. *Human and intelectual rights are protected* (hak asasi manusia dan hak intelektual dilindungi);
- i. *Law can be changed by an estabilished process which it self is transparent and acessable to all* (hukum dapat diubah sesuai dengan prosedur yang ditetapkan secara transparan dan dapat diakses oleh semua orang).

E.C.S. Wade & G. Philips mengetengahkan tiga unsur pokok *rule of law* yaitu:²⁶

- a. *Rule of law* merupakan konsep filosofis yang dalam tradisi barat berkaitan dengan demokrasi dan menentang ortokrasi;

²⁶ Priyatmanto Abdoellah, *op cit*, hal. 24

- b. *Rule of law* merupakan hukum bahwa pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan hukum;
- c. *Rule of law* merupakan kerangka pikir politik yang harus dirinci lebih jauh dalam peraturan-peraturan hukum baik hukum substantif maupun hukum acara.

Pendekatan yang berbeda dilakukan oleh Philipus M Hadjon dengan membuat perbandingan antara konsep *rule of law* dan *rechtsstaat*, yang keduanya terdapat perbedaan dan persamaan. Perbedaanya, konsep *rechtsstaat* lahir dari perjuangan menentang absolutisme sehingga bersifat revolusioner. Bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *civil law* atau *modern roman law*, dengan karakteristik administratif. Sedangkan konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner, bertumpu pada sistem hukum *common law* dengan karakteristik *judicial*. Adapun persamaanya, keduanya menuju kepada sasaran yang sama, yaitu jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia.²⁷

Dari pemaparan kedua konsepsi negara hukum tersebut dapat disimpulkan bahwa *rechtsstaat* maupun *rule of law* pada prinsipnya ialah sama, yakni sama-sama ingin memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dari tindakan atau perbuatan sewenang-wenang dari penguasa atau pemerintah. namun, dalam proses perkembangan dan praktiknya serta tolok

²⁷ *Ibid*, hal 26-27

ukur yang digunakan oleh kedua konsep negara hukum itu berbeda dan sejarah hukum yang juga berbeda.

3. Negara Hukum Indonesia

Pasal 1 ayat 3 Undang Undang Dasar NRI tahun 1945 dengan jelas mengatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensi dari ketentuan ini adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara dan penduduk harus berdasar dan sesuai dengan hukum. Bahkan ketentuan ini untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan dan arogansi kekuasaan baik yang dilakukan oleh alat negara maupun penduduk.²⁸

Jimly Ashiddiqie telah merumuskan konsep pokok prinsip-prinsip dasar dalam negara hukum yang telah disesuaikan dengan penerapannya dalam situasi Indonesia dewasa ini. Dari hasil perumusannya tersebut setidaknya telah melahirkan 13 prinsip pokok dianggap merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum (*rule of law*, ataupun *rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya. Ketiga belas prinsip tersebut yaitu;

1) Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Adanya pengakuan normatif dan empirik akan prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Dalam perspektif

²⁸ Ni'matul Huda, *op cit*, hal. 88

supremasi hukum (*supremacy of law*), pada hakikatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya, bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum adalah pengakuan yang tercermin dalam perumusan hukum dan/atau konstitusi, sedangkan pengakuan empirik adalah pengakuan yang tercermin dalam perilaku sebagian terbesar masyarakatnya bahwa hukum itu memang *supreme*. Bahkan, dalam republik yang menganut sistem presidensial yang bersifat murni, konstitusi itulah yang sebenarnya lebih tepat untuk disebut sebagai 'kepala negara'. Itu sebabnya, dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak dikenal adanya perbedaan antara kepala Negara dan kepala pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer.

2) Persamaan dalam Hukum (*equality before the law*)

Adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. Dalam rangka prinsip persamaan ini, segala sikap dan tindakan diskriminatif dalam segala bentuk dan manifestasinya diakui sebagai sikap dan tindakan yang terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara yang dinamakan *affirmative actions* guna mendorong dan mempercepat kelompok masyarakat tertentu atau kelompok warga masyarakat tertentu untuk mengejar kemajuan sehingga mencapai tingkat

perkembangan yang sama dan setara dengan kelompok masyarakat kebanyakan yang sudah jauh lebih maju. Kelompok masyarakat tertentu yang dapat diberikan perlakuan khusus melalui *affirmative actions* yang tidak termasuk pengertian diskriminasi itu misalnya adalah kelompok masyarakat suku terasing atau kelompok masyarakat hukum adat tertentu yang kondisinya terbelakang. Sedangkan kelompok warga masyarakat tertentu yang dapat diberi perlakuan khusus yang bukan bersifat diskriminatif, misalnya, adalah kaum wanita ataupun anak-anak terlantar.

3) Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Dalam setiap negara hukum, dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rules and procedures (regels)*. Prinsip normatif demikian nampaknya seperti sangat kaku dan dapat menyebabkan birokrasi menjadi lamban. Oleh karena itu, untuk menjamin ruang gerak bagi para pejabat administrasi negara dalam menjalankan tugasnya, maka sebagai

pengimbang, diakui pula adanya prinsip *frijs ermessen* yang memungkinkan para pejabat tata usaha negara atau administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *beleid-regels* (*policy rules*) ataupun peraturan-peraturan yang dibuat untuk kebutuhan internal (*internal regulation*) secara bebas dan mandiri dalam rangka menjalankan tugas jabatan yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

4) Pembatasan Kekuasaan (*Limited of Power*)

Adanya pembatasan kekuasaan Negara dan organ-organ Negara dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Sesuai dengan hukum besi kekuasaan, setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenangwenang, seperti dikemukakan oleh Lord Acton: "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*". Karena itu, kekuasaan selalu harus dibatasi dengan cara memisahkan kekuasaan ke dalam cabang-cabang yang bersifat *checks and balances* dalam kedudukan yang sederajat dan saling mengimbangi dan mengendalikan satu sama lain. Pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam

satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan.

5) Organ-Organ Campuran yang Bersifat Independen
(*Independent Organ*)

Dalam rangka membatasi kekuasaan itu, di zaman sekarang berkembang pula adanya pengaturann kelembagaan pemerintahan yang bersifat *independent*, seperti bank sentral, organisasi tentara, dan organisasi kepolisian. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain sebagainya. Lembaga, badan atau organisasi-organisasi ini sebelumnya dianggap sepenuhnya berada dalam kekuasaan eksekutif, tetapi sekarang berkembang menjadi independen sehingga tidak lagi sepenuhnya merupakan hak mutlak seorang kepala eksekutif untuk menentukan pengangkatan ataupun pemberhentian pimpinannya. Independensi lembaga atau organ-organ tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi, karena fungsinya dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaan. Misalnya, fungsi tentara yang memegang senjata dapat dipakai untuk menumpang aspirasi pro demokrasi, bank sentral dapat dimanfaatkan untuk mengontrol sumber-sumber keuangan yang dapat dipakai untuk tujuan mempertahankan

kekuasaan, dan begitu pula lembaga atau organisasi lainnya dapat digunakan untuk kepentingan kekuasaan. Karena itu, independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap sangat penting untuk menjamin prinsip negara hukum dan demokrasi.

6) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak (*Independent and Impartial Judiciary*)

Peradilan bebas dan tidak memihak ini mutlak harus ada dalam setiap negara hukum. Dalam menjalankan tugas judisialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun juga, baik karena kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin keadilan dan kebenaran, tidak diperkenankan adanya intervensi ke dalam proses pengambilan putusan keadilan oleh hakim, baik intervensi dari lingkungan kekuasaan eksekutif maupun legislatif ataupun dari kalangan masyarakat dan media massa. Dalam menjalankan tugasnya, hakim tidak boleh memihak kepada siapapun juga kecuali hanya kepada kebenaran dan keadilan. Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, proses pemeriksaan perkara oleh hakim juga harus bersifat terbuka, dan dalam menentukan penilaian dan menjatuhkan putusan, hakim harus menghayati nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Hakim tidak hanya bertindak sebagai 'mulut' undang-undang atau peraturan perundang-undangan, melainkan juga

'mulut' keadilan yang menyuarakan perasaan keadilan yang hidup di tengah-tengah masyarakat.

7) Peradilan Tata Usaha Negara (*Administrative Court*)

Meskipun peradilan tata usaha negara juga menyangkut prinsip peradilan bebas dan tidak memihak, tetapi penyebutannya secara khusus sebagai pilar utama Negara Hukum tetap perlu ditegaskan tersendiri. Dalam setiap Negara Hukum, harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi Negara dan dijalankannya putusan hakim tata usaha negara (*administrative court*) oleh pejabat administrasi negara. Pengadilan Tata Usaha Negara ini penting disebut tersendiri, karena dialah yang menjamin agar warga negara tidak didzalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa. Jika hal itu terjadi, maka harus ada pengadilan yang menyelesaikan tuntutan keadilan itu bagi warga Negara, dan harus ada jaminan bahwa putusan hakim tata usaha Negara itu benar-benar dijalankan oleh para pejabat tata usaha Negara yang bersangkutan. Sudah tentu, keberadaan hakim peradilan tata usaha negara itu sendiri harus pula dijamin bebas dan tidak memihak sesuai prinsip *independent and impartial judiciary* tersebut di atas.

8) Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*)

Di samping adanya pengadilan tata usaha negara yang diharapkan memberikan jaminan tegaknya keadilan bagi tiap-tiap warga negara, Negara Hukum modern juga lazim mengadopsikan gagasan mahkamah konstitusi dalam sistem ketatanegaraannya, baik dengan pelembagaannya yang berdiri sendiri di luar dan sederajat dengan Mahkamah Agung ataupun dengan mengintegrasikannya ke dalam kewenangan Mahkamah Agung yang sudah ada sebelumnya. Pentingnya peradilan ataupun Mahkamah Konstitusi (*constitutional court*) ini adalah dalam upaya memperkuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang kekuasaan yang sengaja dipisah-pisahkan untuk menjamin demokrasi. Misalnya, mahkamah ini diberi fungsi pengujian konstitusionalitas undang-undang yang merupakan produk lembaga legislatif, dan memutus berkenaan dengan berbagai bentuk sengketa antar lembaga negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan negara yang dipisah-pisahkan. Keberadaan mahkamah konstitusi ini di berbagai negara demokrasi dewasa ini makin dianggap penting dan karena itu dapat ditambahkan menjadi satu pilar baru bagi tegaknya Negara Hukum modern.

9) Perlindungan Hak Asasi Manusia (*The Protection of Human Right Court*)

Adanya perlindungan konstitusional terhadap hak asasi manusia dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegakannya melalui proses yang adil. Perlindungan terhadap hak asasi manusia tersebut dimasyarakatkan secara luas dalam rangka mempromosikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia sebagai ciri yang penting suatu Negara Hukum yang demokratis. Setiap manusia sejak kelahirannya menyanggah hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang bersifat bebas dan asasi. terbentuknya negara dan demikian pula penyelenggaraan kekuasaan suatu Negara tidak boleh mengurangi arti atau makna kebebasan dan hak-hak asasi kemanusiaan itu. Karena itu, adanya perlindungan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia itu merupakan pilar yang sangat penting dalam setiap negara yang disebut sebagai Negara Hukum. Jika dalam suatu negara, hak asasi manusia terabaikan atau dilanggar dengan sengaja dan penderitaan yang ditimbulkannya tidak dapat diatasi secara adil, maka negara yang bersangkutan tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.

10) Bersifat Demokratis (*Demokratische Rechtsstaat*)

Dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peranserta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan ditegakkan mencerminkan nilai-nilai keadilan yang hidup di tengah masyarakat. Hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, tidak boleh ditetapkan dan diterapkan secara sepihak oleh dan/atau hanya untuk kepentingan penguasa secara bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Karena hukum tidak dimaksudkan hanya menjamin kepentingan segelintir orang yang berkuasa, melainkan menjamin kepentingan akan rasa adil bagi semua orang tanpa kecuali. Dengan demikian, cita negara hukum (*rechtsstaat*) yang dikembangkan bukanlah *absolute rechtsstaat*, melainkan '*demokratische rechtsstaat*' atau negara hukum yang demokratis. Dalam setiap Negara Hukum yang bersifat demokratis harus dijamin adanya demokrasi, sebagaimana di dalam setiap negara demokrasi harus dijamin penyelenggaraannya berdasar atas hukum.

11) Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara
(*Welfare Rechtsstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara demokrasi (*democracy*) maupun yang diwujudkan melalui gagasan negara hukum (*nomocracy*) dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Bahkan sebagaimana cita-cita nasional Indonesia yang dirumuskan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, tujuan bangsa Indonesia bernegara adalah dalam rangka melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Negara hukum berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan dan mencapai keempat tujuan bernegara Indonesia itu. Dengan demikian, pembangunan negara Indonesia tidak terjebak menjadi sekedar *rule-driven*, melainkan *mission driven*, yang didasarkan atas aturan hukum.

12) Transparansi dan Kontrol Sosial (*Transparency and Social Control*)

Adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum, sehingga kelemahan dan kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan resmi dapat dilengkapi secara komplementer oleh peranserta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung) dalam rangka menjamin keadilan dan kebenaran. Adanya partisipasi langsung ini penting karena sistem perwakilan rakyat melalui parlemen tidak pernah dapat diandalkan sebagai satu-satunya saluran aspirasi rakyat. Karena itulah, prinsip '*representation in ideas*' dibedakan dari '*representation in presenc*', karena perwakilan fisik saja belum tentu mencerminkan keterwakilan gagasan atau aspirasi. Demikian pula dalam penegakan hukum yang dijalankan oleh aparaturnya kepolisian, kejaksaan, pengacara, hakim, dan pejabat lembaga pemasyarakatan, semuanya memerlukan kontrol sosial agar dapat bekerja dengan efektif, efisien serta menjamin keadilan dan kebenaran.

13). Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa Khusus (*Godly State*)

Mengenai cita Negara hukum Indonesia yang berdasarkan Pancasila, ide kenegaraan kita tidak dapat dilepaskan pula dari

nilai ketuhanan yang maha esa yang merupakan sila pertama dan utama pancasila. Karena itu, di samping ke-12 ciri atau unsur yang terkandung dalam gagasan negara hukum modern seperti tersebut di atas, unsur ciri yang ketiga belas adalah bahwa negara hukum Indonesia itu menjunjung tinggi nilai-nilai ke-maha esaan dan ke-maha kuasa-an Tuhan. Artinya, diakuinya prinsip supremasi hukum tidak mengabaikan keyakinan mengenai kemaha kuasaan Tuhan yang maha esa yang diyakini sebagai sila pertama dan utama dalam pancasila. Karena itu, pengakuan segenap bangsa Indonesia mengenai kekuasaan tertinggi yang terdapat dalam hukum konstitusi di satu segi tidak boleh bertentangan dengan keyakinan segenap warga bangsa mengenai prinsip dan nilai-nilai kemaha kuasaan Tuhan yang maha esa itu, dan di pihak lain pengakuan akan prinsip supremasi hukum itu juga merupakan pengejawantahan atau ekspresi kesadaran rasional kenegaraan atas keyakinan pada Tuhan yang maha esa yang menyebabkan setiap manusia Indonesia hanya memutlakkan Yang esa dan menisbikan kehidupan antar sesama warga yang bersifat egaliter dan menjamin persamaan dan penghormatan atas kemajemukan dalam kehidupan bersama dalam wadah Negara Pancasila.

B. Tinjauan Umum Tentang Konstitusi

1. Pengertian Konstitusi

Kata konstitusi berasal dari bahasa Perancis "*constituer*" yaitu sebagai suatu ungkapan yang berarti membentuk. Oleh karena itu, pemakaian kata konstitusi lebih dikenal untuk maksud sebagai pembentukan, penyusunan atau menyatakan suatu negara. Dengan kata lain, secara sederhana, konstitusi dapat diartikan sebagai suatu pernyataan tentang bentuk dan susunan suatu negara, yang dipersiapkan sebelum maupun sesudah berdirinya negara yang bersangkutan.²⁹

Namun secara terminologi, konstitusi tidak hanya dipahami dengan arti yang sesederhana itu. Konstitusi dipahami secara lebih luas, selain dikarenakan oleh kompleksitasnya permasalahan mendasar yang harus diatur oleh negara, juga dikarenakan oleh perkembangan pemikiran terhadap keilmuan dalam memahami konstitusi sebagai hukum dasar (*grondwet*) dalam suatu negara. Terlepas dari pendefinisian tentang konstitusi di atas, terdapat juga keanekaragaman dari para ahli dalam memandang konstitusi. Leon Duguit misalnya, seorang pakar hukum kenamaan dari Perancis, dalam bukunya *traite de droit constitutionnel*, dia memandang negara dari fungsi sosialnya.

²⁹ Jazim Hamidi & Malik, 2008, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Prestasi Pustaka, Jakarta, hal 87.

Pemikiran Duguit banyak dipengaruhi oleh aliran sosiologi yang diprakarsai oleh Auguste Comte, menurutnya hukum itu adalah penjelmaan *de facto* dari ikatan solidaritas sosial yang nyata. Dia juga berpendapat bahwa yang berdaulat itu bukanlah hukum yang tercantum dalam bunyi teks undang-undang, melainkan yang terjelma di dalam *sociale solidariteit* (solidaritas sosial). Oleh karena itu, yang harus ditaati adalah *sociale recht* itu. Bukan undang-undang yang hanya mencerminkan sekelompok orang yang kuat dan berkuasa.³⁰

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie, mendefinisikan konstitusi sebagai hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis. Hal tersebut tidak terlepas karena tidak semua negara memiliki konstitusi tertulis atau Undang-undang Dasar. Kerajaan Inggris misalnya, tidak memiliki satu naskah Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis, namun biasa disebut sebagai negara konstitusional dengan paham konstitusionalisme.

Konstitusionalisme merupakan pemikiran yang telah lama berkembang. Misi utama pemikiran ini menghendaki pembatasan kekuasaan, karena pada masa sebelumnya kekuasaan nampak

³⁰ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, Halaman 97.

sangat luas seolah tanpa batas. Pembatasan kekuasaan itu terutama dilakukan melalui hukum lebih khusus lagi melalui konstitusi.³¹ Hampir dapat dipastikan bahwa negara-negara di dunia umumnya dalam mengatur kehidupan bernegara senantiasa mengacu kepada konstitusi negara tersebut. Negara yang menganut sistem negara hukum dan kedaulatan rakyat dalam konsep pemerintahannya menggunakan konstitusi atau UUD sebagai norma tertinggi di samping norma hukum yang lain. Sekalipun pengertian konstitusi dapat dimaknai secara sempit dan luas, dimana pengertian secara sempit dari konstitusi adalah UUD.

Ada beberapa pengertian mengenai konstitusi diantaranya adalah pengertian yang diberikan menurut James Bryce yaitu *constitution is a collection of principles according to which the powers of the government, the rights of the governed, and the relations between the two are adjusted*. Suatu konstitusi setidaknya mengatur mengenai berbagai institusi kekuasaan yang ada dalam negara, kekuasaan yang dimiliki oleh institusi-institusi tersebut, dan dalam cara seperti apa kekuasaan tersebut dijalankan. Dengan demikian secara sederhana yang menjadi objek dalam konstitusi adalah pembatasan terhadap tindakan pemerintah, hal ini ditujukan

³¹ Ellydar Chaidar, Hukum dan Teori Konstitusi, sebagaimana dikutip oleh, Novendri M. Nggilu, Hukum dan Teori Konstitusi (Perubahan Konstitusi yang partisipatif dan populis), (Yogyakarta: UII Press, 2015), hal.17

untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak warga negara dan menjabarkan bagaimana kedaulatan itu dijalankan.

Konstitusi dalam negara, C.F Strong mengibaratkan konstitusi sebagai tubuh manusia dan negara serta badan politik sebagai organ dari tubuh. Organ tubuh akan bekerja secara harmonis apabila tubuh dalam keadaan sehat dan sebaliknya. Negara ataupun badan-badan politik akan bekerja sesuai dengan fungsi yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Berdasarkan pengertian dan peranan konstitusi dalam negara tersebut maka yang dimaksud dengan konsep konstitusionalisme adalah konsep mengenai supremasi konstitusi.³²

Konstitusi dengan istilah lain *Constitution* atau *Verfassung* dibedakan dari Undang-Undang Dasar atau *Grundgesetz*. Karena suatu kekhilafan pandangan orang mengenai konstitusi pada negara-negara modern, maka pengertian konstitusi itu kemudian disamakan dengan undang-undang dasar. Kekhilafan ini disebabkan oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum ditulis, demi mencapai kesatuan hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum. Begitu besar pengaruh paham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum

³² Rusma Dwiyana, Konsep Konstitusionalisme, Pemisahan Kekuasaan, dan *Checks and Balance System*, Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara. hal.3

karena pentingnya itu harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu adalah Undang-Undang Dasar.

Di negara-negara yang menggunakan bahasa Inggris sebagai bahasa nasional, dipakai istilah Constitution yang dalam bahasa Indonesia disebut konstitusi. Pengertian konstitusi, dalam praktik dapat berarti lebih luas dari pada pengertian Undang-Undang Dasar, tetapi ada juga yang menyamakan pengertian Undang-undang Dasar. Bagi para sarjan ilmu politik istilah Constitution merupakan sesuatu yang lebih luas, yaitu keseluruhan dari peraturan-peraturan baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis yang mengatur secara mengikat cara-cara bagaimana sesuatu pemerintahan diselenggarakan dalam suatu masyarakat.³³

Dalam bahasa Latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu *cume* dan *statuere*. *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersama dengan...”, sedangkan *statuere* berasal dari kata *sta* yang membentuk kata kerja yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata *statuere* mempunyai arti “membuat sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan”. Dengan demikian bentuk tunggal (*constutio*) berarti menetapkan sesuatu

³³ *Ibid*, Hal 5

secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constituciones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.³⁴

Konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah hukum tertinggi dan tertulis yang mengatur tentang mekanisme penyelenggaraan negara, sebagai kumpulan aturan pembagian kekuasaan negara. Dan membatasi kekuasaan pemerintah sehingga tidak sewenang-wenang. Menurut K.C. Wheare mengklasifikasi konstitusi sebagai berikut :³⁵

1. Konstitusi tertulis dan konstitusi tidak dalam bentuk tertulis (*written constitution and unwritten constitution*);
2. Konstitusi fleksibel dan konstitusi rigid (*flexible and rigid constitution*)
3. Konstitusi derajat tinggi dan konstitusi derajat tidak derajat tinggi (*supreme and not supreme constitution*)
4. Konstitusi Negara Serikat dan Negara Kesatuan (*Federal and Unitary Constitution*)
5. Konstitusi Pemerintahan Presidensial dan pemerintahan Parlemerter (*President Executive and Parliamentary Executive Constitution*).

Bentuk negara akan sangat menentukan konstitusi negara yang bersangkutan. Dalam suatu negara serikat terdapat pembagian kekuasaan antara pemerintah federal (Pusat) dengan

³⁴ C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, London, Sidgwick, Jackson Limited, 1966, Hal. 25

³⁵ *Ibid.* Hal 24

negara-negara bagian. Hal itu diatur di dalam konstitusinya. Pembagian kekuasaan seperti itu tidak diatur dalam konstitusi negara kesatuan, karena pada dasarnya semua kekuasaan berada di tangan pemerintah pusat. Sedangkan Konstitusi pemerintahan presidensial dan parlementer (*President Executive and Parliamentary Executive Constitution*). Dalam sistem pemerintahan presidensial terdapat ciri-ciri antara lain :³⁶

1. Presiden memiliki kekuasaan nominal sebagai kepala negara, tetapi juga memiliki kedudukan sebagai Kepala Pemerintahan
2. Presiden dipilih langsung oleh rakyat atau dewan pemilih
3. Presiden tidak termasuk pemegang kekuasaan legislatif dan tidak dapat memerintahkan pemilihan umum.
4. Presiden tidak dapat membubarkan pemegang kekuasaan Legislatif dan tidak dapat memerintahkan diadakan Pemilihan Umum.

Sistem pemerintahan Parlemen memiliki ciri-ciri sebagai berikut :³⁷

1. Kabinet yang dipilih oleh Perdana Menteri dibentuk atau berdasarkan kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen
2. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya, mungkin sebagian adalah anggota parlemen

³⁶ *Ibid*, Hal 25

³⁷ *Ibid*

3. Perdana Menteri bersama Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen
4. Kepala negara dengan saran atau nasihat Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen dan memerintahkan diadakannya Pemilihan Umum.

Berangkat dari pendapat beberapa ahli tentang pengertian konstitusi di atas, menurut hemat penulis dapat ditarik suatu kesimpulan mengenai batasan-batasan pengertian konstitusi yang dirumuskan sebagai berikut : *Pertama*, konstitusi merupakan suatu kaidah hukum yang memberikan batasan-batasan terhadap kekuasaan dalam penyelenggaraan suatu negara; *Kedua*, mendeskripsikan tentang penegakan hak-hak asasi manusia; dan *ketiga*, konstitusi berisikan materi mengenai susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental.³⁸

Teori konstitusi menghendaki negara terbentuk atas dasar hukum dasar (*basic norm*) yang demokrasi yang merupakan naluri masyarakat suatu bangsa, sehingga konstitusi yang dibentuk adalah konstitusi demokrasi yang menghendaki *the rule of law*. Konstitusi juga disebut sebagai *ground wet* atau dalam *oxforddictionary of law*, perkataan *Constituion* diartikan sebagai :³⁹

"...the rule and practices that determine the composition and functions of the organs of the central and local government in a

³⁸ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Op cit*, Hal 98

³⁹ *Ibid*, Hal 99

state and regulate the relationship between individual and the state". Artinya, yang diatur itu tidak saja berkenaan dengan organ negara beserta komposisi dan fungsinya, baik di tingkat pusat maupun di tingkat pemerintah daerah (*local government*), tetapi juga mekanisme hubungan antara negara atau organ negara itu dengan warga Negara.

2. Kedudukan Konstitusi

Pada masa peralihan dari negara feodal monarki atau oligarki dengan kekuasaan mutlak penguasa ke negara nasional demokrasi, konstitusi berkedudukan sebagai benteng pemisah antara rakyat dan penguasa yang kemudian secara berangsur-angsur mempunyai fungsi sebagai alat dalam perjuangan kekuasaan melawan golongan penguasa. Sejak itu setelah perjuangan dimenangkan oleh rakyat, konstitusi bergeser kedudukan dan perannya dari sekadar penjaga keamanan dan kepentingan hidup rakyat terhadap kezaliman golongan penguasa menjadi senjata pamungkas rakyat untuk mengakhiri kekuasaan sepihak satu golongan dalam sistem monarki dan oligarki, serta untuk membangun tata kehidupan baru atas dasar landasan kepentingan bersama rakyat dengan menggunakan berbagai ideologi seperti⁴⁰ : individualisme, liberalisme, universalisme, demokrasi dan sebagainya.

⁴⁰ *Ibid*, Hal 100

Dalam sejarahnya di dunia barat, konstitusi dimaksudkan untuk menentukan batas wewenang penguasa, menjamin hak rakyat dan mengatur jalannya pemerintahan. Dengan kebangkitan paham kebangsaan sebagai kekuatan pemersatu, serta dengan kelahiran demokrasi sebagai paham politik yang progresif dan militan, konstitusi menjamin alat rakyat untuk konsolidasi kedudukan hukum dan politik, untuk mengatur kehidupan bersama dan untuk mencapai cita-citanya dalam bentuk negara. Berhubungan dengan itu konstitusi di zaman modern tidak hanya memuat aturan-aturan hukum, tetapi juga merumuskan atau menyimpulkan prinsip-prinsip hukum, hakuan negara, patokan kebijaksanaan, yang kesemuanya mengikat penguasa.⁴¹

3. Fungsi Konstitusi

Di dalam negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, undang-undang dasar mempunyai fungsi yang khas, yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian, diharapkan hak-hak warga negara akan lebih terlindungi. Gagasan ini dinamakan konstitusionalisme. Menurut Carl J. Friedrich dalam bukunya *constitutional government and democracy*⁴² konstitusionalisme adalah : “merupakan gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu

⁴¹ *Ibid*, Hal 101

⁴² Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy : Theory and Practice in Europe and America*, Waltham, Mass : Blaideng Publishing Company, 1967

kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah”.

Cara pembatasan yang dianggap paling efektif ialah dengan jalan membagi kekuasaan. Lebih lanjut Friedrich mengatakan bahwa dengan jalan membagi kekuasaan, konstitusionalisme menyelenggarakan suatu sistem pembatasan yang efektif atas tindakan-tindakan pemerintah. Pembatasan-pembatasan ini tercermin dalam Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Jadi, konstitusi mempunyai fungsi yang khusus dan merupakan perwujudan atau manifestasi dari hukum yang tertinggi (*supremation of law*) yang harus ditaati, bukan hanya oleh rakyat tetapi oleh pemerintah serta penguasa sekalipun.⁴³

Gagasan konstitusionalisme mengandung arti bahwa penguasa perlu dibatasi kekuasaannya dan jarena itu kekuasaannya harus diperinci secara tegas. Pada 1215, Raja John dari Inggris dipaksa oleh beberapa bangsawan untuk mengakui beberapa hak mereka, yang kemudian dicantumkan dalam *Magna Charta*. Dalam *Charter Of English Liberties* ini, Raja John menjamin bahwa pemungutan pajak tidak akan dilakukan tanpa persetujuan

⁴³ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 1991, Hal 101

dari yang bersangkutan, dan bahwa tidak akan diadakan penangkapan tanpa peradilan. Meskipun belum sempurna, *Magna Charta* di dunia barat dipandang sebagai permulaan dari gagasan konstitusionalisme serta pengakuan terhadap kebebasan dan kemerdekaan rakyat.⁴⁴

Dalam perkembangan selanjutnya, di Amerika kita saksikan adanya perjuangan untuk pengakuan hak-hak asasi manusia seperti adanya *Bill Of Right* yang diproklamirkan pada 1778 oleh virginia. Disitu dinyatakan bahwa sebenarnya setiap manusia diciptakan bebas dengan karunia hak-hak yang tidak dapat dirampas dan dienyahkan. Setiap manusia berhak untuk hidup dalam kesejahteraan dan perdamaian tanpa ketakutan akan dirampas hak miliknya oleh penguasa. Semua kekuasaan itu sebenarnya berasal dari rakyat. Akan tetapi, karena rakyat insyaf jika setiap orang boleh menggunakan hak-haknya sekehendaknya sendiri tentu akan timbul kekacauan, maka rakyat menyerahkan sebagian hak-haknya kepada penguasa.⁴⁵

Di Prancis muncul reaksi atas perlakuan sewenang-wenang dari raja-raja absolut, maka timbullah revolusi Prancis pada 1789. Pengaruh positif dari adanya tujuan revolusi tersebut, pada 1789 telah diproklamirkan suatu pernyataan tentang hak-hak dan kemerdekaan rakyat yang terkenal sebagai *Declaration des droits*

⁴⁴ *Ibid*, Hal 102

⁴⁵ *Ibid*, Hal 104

de l'homme et du citoyen. Dengan sendirinya menunjukkan adanya pembatasan atas kekuasaan raja. Usaha negara untuk mencapai tujuan masyarakat negaranya dalam konstitusi telah ditentukan adanya bermacam-macam lembaga negara. Supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan, kedudukan serta tugas dan wewenang masing-masing lembaga negara juga ditentukan.

Pembatasan kekuasaan dalam arti isi mengandung arti, bahwa dalam konstitusi ditentukan tugas serta wewenang lembaga-lembaga negara. Bahkan terhadap lembaga negara yang mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam usaha pencapaian tujuan negara, dalam hal ini pemerintah, masih mendapat pengawasan dari lembaga/permusyawaratan rakyat. Secara spesifik C.F.Strong memberikan batasan-batasan tentang tujuan suatu konstitusi dalam negara, yakni *are to limit the arbitrary action of the government, to guarantee the right of the governed, and to define the operation of the sovereign power*.

Pada prinsipnya tujuan konstitusi adalah untuk membatasi kesewenangan tindakan pemerintah, untuk menjamin hak-hak yang diperintah, dan merumuskan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat. Pendapat yang hampir senada disampaikan oleh Loewenstein didalam bukunya *Political Power and The Governmental Proces*, bahwa konstitusi itu suatu sarana dasar untuk

mengawasi proses-proses kekuasaan. Oleh karena itu, setiap konstitusi senantiasa mempunyai dua tujuan :⁴⁶

1. Untuk memberikan pembatasan dan pengawasan terhadap kekuasaan politik.
2. Untuk membebaskan kekuasaan dari kontrol mutlak para penguasa, serta menetapkan bagi para penguasa tersebut batasan kekuasaan mereka.

Antara sejarah konstitusi, pengertian konstitusi, materi muatan konstitusi, fungsi dan tujuan konstitusi, harus dipahami secara holistik. Karena pada saat seseorang berbicara tentang konstitusi pada dasarnya ia berusaha mengetahui sistem pemerintahan/sistem politik suatu negara yang pada umumnya dapat dilihat dalam hukum dasarnya, mekanisme kerja lembaga-lembaga negara, dan batasan-batasannya, sekaligus jaminan atas hak asasi manusia dan hak asasi sebagai warga negara.⁴⁷

4. Nilai Penting Konstitusi Dalam Suatu Negara

Konsekuensi logis dari kenyataan bahwa tanpa konstitusi negara tidak mungkin terbentuk, maka konstitusi menempati posisi yang sangat krusial dalam kehidupan ketatanegaraan suatu negara. Demikian halnya negara dan konstitusi merupakan lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Dr. A. Hamid S. Attamimi, dalam disertasinya berpendapat tentang

⁴⁶ C.F. Strong, *Modern Political Constitution*, *Op cit*, Hal. 20

⁴⁷ *Ibid*

pentingnya suatu konstitusi atau Undang-Undang Dasar adalah sebagai pemberi pegangan dan pemberi batas, sekaligus tentang bagaimana kekuasaan negara harus dijalankan.⁴⁸

Sejalan dengan pemahaman diatas, Struycken dalam bukunya *Het Staatsrecht Van Het Koninkrijk Der Nederlanden* menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi :

- a. Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau
- b. Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa
- c. Padangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang
- d. Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin

Dari keempat materi muatan yang tereduksi dalam konstitusi atau Undang-Undang diatas, menunjukkan arti pentingnya konstitusi bagi suatu negara. Karena konstitusi menjadi barometer kehidupan bernegara dan berbangsa yang sarat dengan bukti sejarah perjuangan para terdahulu, sekaligus ide-ide dasar yang digariskan oleh *the founding fathers* serta memberikan arahan

⁴⁸ A. Hamid S. Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Disertasi, UI, Jakarta, 1990, Hal. 215

kepada generasi penerus bangsa dalam mengemudikan suatu negara yang mereka pimpin. Untuk memahami hukum dasar suatu negara, juga belum cukup kalau hanya dilihat pada ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam undang-undang dasar atau konstitusi saja, tetapi harus dipahami pula aturan-aturan dasar yang muncul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara meskipun tidak tertulis atau sering dicontohkan dengan konvensi ketatanegaraan suatu bangsa.⁴⁹

Prof.Mr. Djokosutono melihat pentingnya konstitusi (*grondwet*) dari dua segi. Pertama, dari segi isi (*naar de inhoud*) karena konstitusi memuat dasar (*grondslagen*) dari struktur (*inrichting*) dan memuat fungsi (*administratie*) negara. Kedua dari segi bentuk (*naar de maker*) oleh karena yang memuat konstitusi bukan sembarang orang atau lembaga. Mungkin bisa oleh seorang raja, raja dengan rakyat, badan konstituante atau lembaga diktator.⁵⁰ Pada sudut pandang yang kedua ini, K.C. Wheare mengaitkan pentingnya konstitusi dengan pengertian hukum dalam arti sempit, dimana konstitusi dibuat oleh badan yang mempunyai “wewenang hukum” yaitu sebuah badan yang diakui sah untuk memberikan kekuatan hukum pada konstitusi.⁵¹

⁴⁹ Mochtar Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional, Binacipta, Bandung, 1976, Hal. 2-12

⁵⁰ Djokosutono, Hukum Tata Negara, (Dihimpun Oleh Harun Al Rasyid), Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, Hal 90

⁵¹ K.C.Wheare, *Modern Constituion*, London, Oxford University Press, 1975, Hal 1

Karl Loewenstein mengadakan suatu penyelidikan mengenai apakah arti dari suatu konstitusi tertulis (UUD) dalam suatu lingkungan nasional yang spesifik, terutama kenyataannya bagi rakyat biasa sehingga membawanya kepada tiga jenis penilaian konstitusi sebagai berikut :⁵²

a. Konstitusi yang mempunyai nilai normatif

Suatu konstitusi yang telah resmi diterima oleh suatu bangsa dan bagi mereka konstitusi tersebut bukan hanya berlaku dalam arti hukum, akan tetapi juga merupakan suatu kenyataan yang hidup dalam arti sepenuhnya yang diperlukan dan efektif.

b. Konstitusi yang mempunyai nilai nominal

Konstitusi yang mempunyai nilai nominal berarti secara hukum konstitusi itu berlaku, tetapi kenyataannya kurang sempurna sebab Pasal-Pasal tertentu dari konstitusi tersebut dalam kenyataannya tidak berlaku.

c. Konstitusi yang mempunyai nilai semantik

Suatu konstitusi disebut mempunyai nilai semantik jika konstitusi tersebut secara hukum tetap berlaku, namun dalam kenyataannya adalah sekadar untuk memberikan

⁵² Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, *Op cit*, Hal 120

bentuk dari tempat yang telah ada, dan dipergunakan untuk melaksanakan kekuasaan politik.

5. Daya Ikat Konstitusi

Warga negara adalah penduduk sebuah negara atau bangsa yang berdasarkan keturunan, tempat kelahiran, dan/atau orang-orang lain (bangsa lain) yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara yang mempunyai kewajiban dan hak penuh sebagai seorang warga negara dalam suatu negara tertentu.⁵³ Sedangkan pengertian tentang negara itu sendiri sangat beraneka ragam. Diantaranya, negara didefinisikan sebagai suatu susunan kelas atau organisasi satu kelas yang terdiri atas kelas-kelas lain. Defenisi yang lain ialah “satu-satunya organisasi yang mengatasi kelas-kelas dan mewakili masyarakat sebagai satu keutuhan”.⁵⁴

Berdasarkan pada rumusan diatas, maka yang dapat digolongkan sebagai warga negara ialah penduduk asli dan/atau orang asing yang dinyatakan secara sah oleh undang-undang sebagai warga negara baik yang menduduki jabatan sebagai alat kelengkapan negara maupun rakyat biasa. Setelah menemukan rumusan arti “warga negara” sampailah pada pembahasan mengenai faktor-faktor yang memengaruhi ketaatan warga negara terhadap konstitusi.

⁵³ Depdikbud, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Balai Pustaka Jakarta, 2019, Hal 1125

⁵⁴ Maclver. *Negara Modern*, Aksara Baru, Jakarta, 1988, Hal 11

I. Pendekatan Dari Aspek Hukum

Hukum sebagai pengaturan perbuatan-perbuatan manusia oleh kekuasaan dikatakan sah bukan hanya dalam keputusan (peraturan-peraturan yang dirumuskan) melainkan juga dalam pelaksanaannya sesuai dengan hukum harus sesuai dengan hukum kodrati. Dengan kata lain hukum harus sesuai dengan ideologi bangsa sekalian sebagai pengayom rakyat.⁵⁵ Dalam pelaksanaannya hukum dapat dipaksakan daya berlakunya oleh aparaturnegara untuk menciptakan masyarakat yang damai, tertib, dan adil.

Kemudian kalau dilihat dari prinsip-prinsip wawasan negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) sebagaimana dikatakan oleh Zippelius, konstitusi merupakan alat untuk membatasi kekuasaan negara. Prinsip-prinsip ini mengandung jaminan terhadap ditegakkannya hak-hak asasi, adanya pembagian kekuasaan dalam negara, penyelenggaraan yang didasarkan pada undang-undang dan adanya pengawasan yudisial terhadap penyelenggaraan pemerintah tersebut.

Berarti berbicara tentang esensi hukum positif, wawasan negara berdasarkan atas hukum, inklusif didalamnya pemahaman tentang konstitusi sebagai dokumen formal yang terlembagakan

⁵⁵ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral Dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta, 1990, Hal 113

oleh alat-alat negara dan sekaligus sebagai hukum dasar yang tertinggi. Bila demikian halnya, maka konstitusi akan selalu mengikat seluruh warga negara.

II. Pendekatan Dari Aspek Politik

Banyak diantara sarjana ilmu politik mengatakan bahwa hukum adalah produk politik, artinya setiap produk hukum pasti merupakan kristalisasi dari pemikiran dan/atau proses politik. Oleh sebab itu, kegiatan legislatif, (pembuat undang-undang) lebih banyak memuat keputusan-keputusan politik dibandingkan dengan menjalankan pekerjaan-pekerjaan hukum yang sesungguhnya, lebih-lebih jika perbuatan hukum tersebut dikaitkan pada masalah prosedur.

Mulyana W. Kusuma menyatakan bahwa hukum sebagai sarana kekuasaan politik menempati posisi yang lebih dominan dibandingkan dengan fungsi lain.⁵⁶ Salah satu indikasinya adalah negara sebagai suatu organisasi kekuasaan/kewibawaan, mempunyai kompetensi untuk menciptakan keadaan dimana rakyatnya dapat memenuhi kebutuhan-kebutuhannya secara maksimal. Dalam kerangka pelaksanaan kekuasaan inilah tindakan pemerintah dalam suatu negara perlu dibatasi dengan konstitusi,

⁵⁶ Mulyana W. Kusuma, *Perspektif Teori dan Kebijakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1986, Hal 19

walaupun dalam praktik kenegaraannya kadang-kadang hukum sering disimpangi dengan dalih politik.

Berangkat dari uraian diatas dapat ditarik benang merah, yaitu dengan pendekatan politis maka hukum adalah produk politik yang telah menjadikan badan konstituante (lembaga lain yang ditunjuk) sebagai badan perumus dan pembuat konstitusi suatu negara, kemudian peran itu dilanjutkan oleh lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang. Proses yang dilakukan oleh kedua badan ini merupakan kristalisasi dan/proses politik. sehingga, produk politik yang berupa konstitusi atau segala macam peraturan perundang-undangan mempunyai daya ikat pemberlakuannya bagi warga negara. Kemudian hubungan hukum dan kekuasaan telah terimplementasi dalam konstitusi baik dalam pengertian hukum dasar tertulis dan hukum dasar tidak tertulis, yang pada dasarnya telah membatasi tindakan penguasa yang mempunyai kewenangan memaksa warga negara untuk menaatinya.

III. Pendekatan Dari Aspek Moral

Moral adalah pengaturan perbuatan manusia sebagai manusia ditinjau dari segi baik buruknya dipandang dari hubungannya dengan tujuan akhir hidup manusia berdasarkan hukum kodrati. Dalam pelaksanaannya moral tidak pernah dapat dipaksakan. Moral menuntut dari kita kepatuhan penyerahan diri

secara mutlak. Paul Scholten mengatakan bahwa moral adalah otonom/teonom. Yang dimaksud dengan teonom adalah hukum abadi, yakni kehendak ilahi yang mengarahkan segala ciptaannya ke arah tujuan mereka, sebagai landasan yang terdalem dari segala hukum dan peraturan.⁵⁷

Otoritas konstitusi kalau dipandang dari segi moral sama halnya dengan pandangan aliran hukum alam, yaitu mempunyai daya ikat terhadap warga negara, karena penetapan konstitusi juga didasarkan pada nilai-nilai moral. Lebih tegas lagi seperti dikatakan dimuka bahwa konstitusi sebagai landasan fundamental tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai universal dari etika moral. Kemudian muncul pertanyaan, apa yang menjadi dasar hukum kalau moral mempunyai kedudukan lebih tinggi diatas konstitusi? K.C. Wheare memberikan pertimbangan sebagai berikut, moral mempunyai otoritas untuk memerintah seperti halnya semua hukum dapat memerintah suatu komunitas untuk menaatinya. Adapun teori moral yang digunakn untuk mendefenisikan ketaatan terhadap hukum, berlaku juga pada konstitusi. Jadi secara *constitutional philosophy*, jika aturan konstitusi bertentangan dengan etika moral, ia dapat disimpangi.⁵⁸

⁵⁷ Jazim Hamidi & Malik, 2008, *Hukum Perbandingan Konstitusi, Op cit*, Hal 90

⁵⁸ *Ibid*, Hal 91

Dalam kaitannya dengan sikap patuh masyarakat terhadap konstitusi, Baharuddin Lopa menyatakan bahwa kepatuhan kepada hukum, bisa disebabkan karena adanya faktor “keteladanan dan rasio”. Pola keteladanan itu bisa dipaksa bahkan efektif berlakunya apabila lapisan atas mempunyai loyalitas yang tinggi terhadap hukum dan berakhlak mulia, sebab bila tidak akan berbahaya begitupun sebaliknya lapisan bawah dapat terbawa dan mengikuti apa yang dilihat dari perilaku atasannya. Visi keteladanan ini, sejalan dengan misi kerasulan Nabi Muhammad *Shallallahu Alaihi Wasallam* ke dunia ini untuk memakmurkan bumi dan memberi contoh keteladanan “akhlak yang mulia”.⁵⁹

C. Tinjauan Umum Tentang *Presidential Threshold*

1. Pengertian *Electoral Threshold*

Electoral Threshold atau pun *parliamentary Threshold* pada dasarnya sama, yakni ambang batas (syarat) yang harus dilampaui oleh partai politik, untuk dapat mengirimkan wakilnya ke lembaga perwakilan.⁶⁰ Disisi yang lain ada yang membedakan antara *Electoral Threshold* yang dimaknai sebagai syarat (yang berupa persentase) bagi partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilihan umum. sedangkan *Parliamentary Threshold*, merupakan syarat (yang berupa persentase) untuk menentukan lolos tidaknya

⁵⁹ *Ibid*, Hal 95

⁶⁰ Margareth Healy, “*An Elected Threshold For Senate : Politics and Administration Grup*”, Research Note 19, 1998, Hal. 99

partai politik kedalam parlemen (berupa kursi di parlemen). Biasanya dinyatakan dengan persentase perolehan suara sah atau di beberapa tempat bisa dinyatakan dalam bentuk perolehan minimal kursi.⁶¹ Sebagai salah satu instrumen teknis dalam sistem pemilu, ambang batas perwakilan atau *parliamentary threshold*, ditemui dalam negara-negara yang menerapkan sistem pemilu proporsional.

Oleh karena itu, tujuan utama penerapan ambang batas perwakilan atau Parliamentary Threshold adalah sebagai berikut.⁶²

1. Membatasi jumlah partai politik yang memperoleh dukungan tidak signifikan dari pemilih masuk parlemen. Hal ini dimaksudkan karena, berkurangnya jumlah partai politik di parlemen diharapkan dapat meningkatkan efektivitas kerja parlemen.
2. Menyaring partai politik peserta pemilu berikutnya. Karena dengan banyaknya partai politik peserta pemilu, tidak hanya berdampak pada membengkaknya dana penyelenggaraan pemilu, tetapi juga membuat pemilih bingung dalam memberikan suara.

Tidak ada formula baku tentang berapa persen ambang batas pemilu nasional. Besar atau kecilnya angka ambang batas pemilu nasional ditentukan oleh pembuat undang-undang, sesuai

⁶¹ Farrel, M. David, "*Comparing Electoral System*", (London : Macmillan. 1998), sebagaimana dikuti oleh August Mellaz

⁶² *Ibid*, Hal 2

dengan kondisi sosial politik masing-masing negara dan sejalan dengan tujuan khusus yang hendak dicapai oleh undang-undang. Besaran ambang batas perwakilan bervariasi pada banyak negara. Mulai angka terendah sebesar 2 persen suara seperti di Israel, hingga 10 persen suara sah seperti di Turkey.⁶³

2. Konsep Umum Tentang Presidential Threshold

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 orang berbicara tentang pemilihan umum terkait *presidential threshold* itu, maka yang dimaksudkan adalah syarat seorang calon presiden untuk terpilih menjadi presiden". *Presidential threshold* adalah pengaturan tingkat ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara (*ballot*) atau jumlah perolehan kursi (*seat*) yang harus diperoleh partai politik peserta pemilu agar dapat mencalonkan Presiden dari partai politik tersebut atau dengan gabungan partai politik.⁶⁴ Bila dikaji lebih dalam, sebenarnya kebijakan *presidential threshold* terkait dengan kebijakan ambang batas parlemen atau *parlementary threshold* yang menggantikan

⁶³ Didik Supriyanto dan Agus Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan : Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Pemyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, Jakarta, PERLUDEM, 2011, Hal. 18

⁶⁴ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, 2009, hal. 19

electoral threshold. *Presidential threshold* ini menjadi salah satu cara penguatan sistem presidensial melalui penyederhanaan partai politik. Tujuannya menciptakan pemerintahan yang stabil dan tidak menyebabkan pemerintahan yang berjalan mengalami kesulitan di dalam mengambil kebijakan dengan lembaga legislatif.

Menurut Harun Husein dalam Sigit Pamungkas mengatakan bahwa pengertian *presidential threshold* adalah pengaturan tingkat ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara (*ballot*) atau jumlah perolehan kursi (*seat*) yang harus diperoleh partai politik peserta pemilihan umum agar dapat mencalonkan presiden dari partai politik tersebut atau dengan gabungan partai politik. *Presidential threshold* adalah syarat ambang batas untuk pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik berdasarkan patokan jumlah suara (*ballot*) atau jumlah perolehan kursi (*seat*) pada saat pemilihan legislatif.

Refly Harun menyebut bahwa syarat ambang batas pengajuan calon presiden atau *presidential threshold* yang diatur dalam Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tidak didasari argumentasi yang tepat. Penerapan *presidential threshold* untuk mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dianggapnya sebagai permainan politik partai partai besar. Penerapan *presidential threshold* dalam Undang-Undang Pilpres

tidak masuk akal, karena UUD 1945 telah mengatur bahwa Presiden terpilih berdasarkan perolehan suara 50% plus satu dan tersebar di 20% provinsi.⁶⁵ Menurut Refly Harun, pernyataan yang menyatakan bahwa penerapan *presidential threshold* dilakukan untuk memperkuat sistem presidensial juga tidak bisa dibuktikan. Apabila Presiden yang terpilih berasal dari partai kecil, pembentukan kabinet juga pasti akan dilakukan secara koalisi. Contohnya adalah Partai Demokrat dengan suara minoritas pada tahun 2009 akhirnya mengajak partai Golkar masuk dalam kabinet meski dalam pemilihan Presiden harus berkompetisi.⁶⁶

Menurut Syamsuddin Harris, secara teoritis basis legitimasi seorang presiden dalam skema sistem presidensial tidak ditentukan oleh formasi politik parlemen hasil pemilu legislatif. Lembaga presiden dan parlemen dalam sistem presidensial adalah dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi berbeda.⁶⁷ Dengan demikian, sistem presidensial akan tetap efektif dan kuat dalam pemerintahan, meskipun pemilu serentak dilaksanakan tanpa harus ada persyaratan ambang batas (*presidential threshold*) bagi partai politik pengusung calon Presiden dan Wakil Presiden. Alasan

⁶⁵ Refly Harun, "Pengamat : *Presidential Threshold* Konspirasi Jahat Partai Besar", <http://nasional.kompas.com/read/2014/01/25/1115549/Pengamat.Presidential.Threshold.Konspirasi.Jah.at.Partai.Besar>, diakses pada 27 Maret 2021

⁶⁶ *Ibid*

⁶⁷ Syamsuddin Harris, "Salah Kaprah *Presidential Threshold*", <http://nasional.sindonews.com/read/683795/18/salah-kaprah-presidential-threshold-1351561633>, diakses pada 27 Maret 2021

ambang batas (*presidential threshold*) untuk menciptakan efektifnya pemerintahan oleh Presiden terpilih, penyederhanaan kepartaian dan menyeleksi calon Presiden dan Wakil Presiden juga tidak sepenuhnya tepat. Hal ini karena partai politik sebagai peserta pemilu sudah diseleksi secara ketat oleh KPU, sehingga partai politik yang lolos verifikasi yang ketat sebagai partai politik peserta pemilu yang kemudian mengusulkan calon Presiden dan Wakil Presiden. Penyeleksian partai politik peserta pemilu yang dilakukan oleh KPU sebagai bentuk penyederhanaan sistem kepartaian.⁶⁸

Persyaratan *presidential threshold* dalam pengajuan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008, dianggap tidak sejalan dengan prinsip sistem pemerintahan presidensial yang sesungguhnya, karena seharusnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tidak memerlukan prasyarat ketercapaian kuota kursi di parlemen. Karakteristik dasar sistem presidensial adalah keterpisahan antara eksekutif dan legislatif (*executive is not depend on legislative*). Praktik yang lazim di negara-negara yang menganut sistem presidensial adalah pemberlakuan ambang batas minimum bagi keterpilihan Presiden. Dengan kata lain, *presidential threshold* bukanlah untuk membatasi

⁶⁸ Sodikin, "Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensiil", Jurnal Rechtsvinding, Vol. 3 No. 1, April 2014, hal. 21

pencalonan Presiden, melainkan dalam rangka menentukan persentase suara minimum untuk keterpilihan Presiden.⁶⁹

Sejak dulu selalu dikatakan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Sekurang-kurangnya sistem demikian itulah yang semula dibayangkan ideal oleh kalangan para perancang Undang-Undang Dasar 1945. Semangat sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia tidak relevan dengan sistem pemilu saat ini. Sistem pemilu serentak yang mulai diterapkan pada pemilu 2019 masih mensyaratkan ambang batas pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan total jumlah perolehan pemilu legislatif. Hal ini mungkin menjadi fenomena baru sepanjang rute perjalanan demokrasi di Indonesia. Namun, kohesivitas sistem presidensial dan pemilu presiden mengalami “gap” sehingga keseriusan untuk membangun sistem yang murni cukup kompleks. Kondisi ambang batas menghendaki presiden untuk selalu tergantung pada dukungan suara parlemen yang berpotensi membuka politik transaksional. Hal ini disebabkan karena dukungan perolehan suara parlemen tidak mencerminkan koalisi yang murni, melainkan koalisi yang berisi tarik menarik kepentingan yang memenjarakan langkah presiden untuk menentukan pilihan politik terhadap penentuan calon wakil presiden

⁶⁹ Djayadi Hanan, “Memperkuat Presidensialisme Multipartai di Indonesia: Pemilu Serentak, Sistem Pemilu, dan Sistem Kepartaian”, <http://puskapol.ui.ac.id/wp-content/uploads/2015/02/MakalahDjayadi-Hanan.pdf>, hal. 2, diakses pada 27 Maret 2021

yang mendampingiya. Salah satu faktor yang mendasar langkah presiden terpenjara adalah masih diterapkannya ambang batas yang mengharuskan presiden untuk tunduk pada aturan main koalisi partai politik. Celah tersebut yang bisa menghempitkan keleluasan presiden untuk menentukan pilihan hingga pada saat menjalankan pemerintahan yang serba ketergantungan. Gambaran inilah yang memastikan bahwa Indonesia belum mampu menerapkan sistem presidensial yang murni.

Menurut Saldi Isra bahwa ketidakseriusan dan inkonsistensi dalam pelebagaan sistem demokrasi presidensial itu tak hanya terekam dalam materi atau substansi perundang-undangan yang seringkali tumpang tindih satu sama lain, melainkan juga terlihat dari skema penyelenggaraan pemilu, terutama sejak 2004, yakni ketika amanat konstitusi hasil amandemen terkait pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat mulai diimplementasikan. Seperti diketahui, penyelenggaraan pemilu legislatif pada 2004 dan 2009 mendahului pemilu presiden (dan wakil presiden), padahal arah konstitusi hasil amandemen adalah penguatan sistem presidensial. Sebagai konsekuensi logis dari pilihan atas sistem demokrasi presidensial, seharusnya penyelenggaraan pemilu presiden mendahului pelaksanaan pemilu legislatif. Jika pun tidak, penyelenggaraan pemilu presiden sekurang-kurangnya dilakukan secara simultan atau bersamaan dengan pelaksanaan pemilu

legislatif, terutama pemilihan anggota legislatif di tingkat nasional, DPR dan DPD.⁷⁰

Saldi Isra berpendapat bahwa konsekuensi logis dari pemilu legislatif yang mendahului pemilu presiden adalah terciptanya ketergantungan partai-partai politik terhadap hasil Pemilu DPR dalam mempersiapkan pencalonan presiden dan wakilnya. Ketergantungan itu bahkan kemudian dilembagakan melalui prasyarat mekanisme ambang batas pencalonan presiden. Sebagaimana diamanatkan oleh UU Pemilu Presiden 2004 dan 2009, parpol dan atau gabungan parpol harus memperoleh total perolehan suara atau kursi tertentu secara nasional di DPR sebagai syarat mengajukan pasangan capres dan cawapres. Disadari atau tidak, persyaratan mekanisme ambang batas pencalonan presiden ini tak hanya menjadi penjara bagi kalangan parpol sendiri, melainkan juga merefleksikan praktik presidensial yang bernuansa parlementer. Padahal, sesuai skema sistem presidensial, lembaga presiden dan DPR merupakan dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi politik yang berbeda, serta tidak saling tergantung satu sama lain, sehingga tidak seharusnya pencalonan presiden

⁷⁰ Isra, Saldi, et.al. (2014). Pemilu Nasional Serentak 2019. Jakarta : Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. Hal.11

didikte atau ditentukan oleh formasi politik parlemen nasional hasil pemilu legislatif.⁷¹

Berdasarkan pengertian *presidential threshold* diatas, semestinya yang dimaksud dengan *presidential threshold* untuk konteks Indonesia adalah ketentuan Pasal 6A Ayat (3) dan (4) UUD NRI 1945 hasil amandemen yang mengatur bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden yang mendapatkan suatu lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar dilebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi presiden dan wakil presiden (Pasal 6A Ayat 3 UU NRI 1945 Hasil Amandemen). Namun demikian, dalam praktiknya di Indonesia selama ini, *presidential threshold* dimaknai sebagai perolehan suara pemilu legislatif atau perolehan kursi dengan jumlah minimal tertentu diparlemen sebagai syarat untuk mengajukan calon presiden dan/atau wakil presiden.

D. Tinjauan Umum Tentang Sistem Presidensial

1. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*). Dalam sistem ini, badan

⁷¹ *Ibid*, Hal 12

eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif. Kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif.⁷² Sistem presidensial dapat dikatakan pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas. Pemisahan antara kekuasaan eksekutif dengan legislatif diartikan bahwa kekuasaan eksekutif ini dipegang oleh suatu badan atau organ yang di dalam menjalankan tugas tersebut tidak bertanggung pada badan perwakilan rakyat. Badan perwakilan rakyat ini menurut Montesquieu memegang kekuasaan legislatif, sehingga bertugas membuat dan menentukan peraturan-peraturan hukum.

Dengan demikian, pimpinan badan eksekutif ini diserahkan kepada seseorang yang di dalam hal pertanggung jawabannya sifatnya sama dengan badan perwakilan rakyat, yaitu bertanggung jawab langsung kepada rakyat, jadi tidak perlu melalui badan perwakilan rakyat. Sehingga kedudukan badan eksekutif adalah bebas dari badan perwakilan rakyat. Presiden dalam arti yang sebenarnya dalam menjalankan tugasnya presiden dibantu oleh menteri-menteri. Oleh karena itu, menteri harus bertanggung jawab kepada presiden, dan menteri tidak

⁷² *Ibid*, hal 312

bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat. Badan perwakilan rakyat tidak bisa memberhentikan presiden atau menteri, meskipun badan perwakilan tidak menyetujui kebijakan-kebijakan para menteri tersebut. Jadi, yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas yang diberikan presiden kepada menteri adalah presiden sendiri.⁷³

Dalam konsep sistem presidensial yang utama adalah bahwa kedudukan antara lembaga eksekutif dan legislatif adalah sama kuat. Untuk lebih jelasnya berikut ciri-ciri sistem presidensial. Ciri-ciri atau prinsip-prinsip yang terdapat dalam sistem Presidensial adalah: (a) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif); (b) Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen, namun bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat; (c) Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden; (d) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat; (e) Anggota Parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan begitu pula sebaliknya; (f) Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen; (g) Presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena

⁷³ *Ibid*, hal 313

itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi.⁷⁴

Dalam sistem pemerintahan presidensial ditegaskan harus ada pemisahan kekuasaan perundang-undangan dan kekuasaan pemerintahan. Apabila ternyata di kemudian hari ada perselisihan antara badan eksekutif dan legislatif, maka badan yudikatif akan memutuskannya. Keberadaan sistem presidensial mempunyai kelebihan dan kekurangan. Kelebihannya adalah bahwa sistem presidensial lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sedangkan kekurangannya, sistem ini cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaannya cukup besar. Oleh karena itu, diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang dibawa sejak lahir oleh sistem presidensial tersebut.⁷⁵ Secara umum sistem presedensial mempunyai tiga kelebihan dan tiga kekurangan. Kelebihannya adalah :

- a. Stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan presiden.

⁷⁴ *Ibid*, hal 313

⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme Indonesia*, cet Ke-3, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaneteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 75.

- b. Pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis dari pada pemilihan tidak langsung.
- c. Pemisahan kekuasaan berarti pemerintahan yang dibatasi (perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah).

Sistem presidensial disamping mempunyai kelebihan juga mempunyai kelemahan. Kelemahannya adalah :

- a. Kemandegan atau konflik eksekutif-legislatif bisa berubah menjadi jalan buntu, adalah akibat dari koeksistensi dari dua badan independen yang diciptakan oleh pemerintahan presidensial yang mungkin bertentangan.
- b. Masa jabatan presiden yang pasti menguraikan periode-periode yang dibatasi secara kaku dan tidak berkelanjutan, sehingga tidak memberikan kesempatan untuk melakukan berbagai penyesuaian yang dikehendaki oleh keadaan.
- c. Sistem ini berjalan atas dasar aturan “pemenang menguasai semua” yang cenderung membuat politik

demokrasi sebagai sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya.⁷⁶

2. Sistem Presidensial dan Sistem Multipartai

Presidensial dengan multipartai cenderung menghasilkan imobilitas eksekutif dan legislatif dan *deadlock* daripada sistem parlementer atau dua partai. Adanya imobilitas dan *deadlock* dalam sistem pemerintahan biasanya terjadi karena kurang kuatnya kedudukan kepala pemerintahan dalam suatu sistem politik disebuah negara. Dalam negara yang menerapkan kolaborasi sistem presidensial dan sistem multipartai, sangat sering terjadi *deadlock* antara Presiden (eksekutif) dengan parlemen (legislatif).⁷⁷ Hal ini disebabkan karena dalam sistem ini, calon Presiden dari partai yang kecil pun dapat memenangkan Pilpres, sehingga ketika Presiden terpilih tersebut mengajukan kebijakan ke Parlemen yang dihuni oleh Partai besar yang tidak mendukungnya, disinilah sering terjadi *deadlock*, karena adanya konflik kepentingan diantara kedua kubu politik yang ada.

Sangat kontras dengan sistem parlementer, sistem presidensial tidak mempunyai sebuah mekanisme yang bertujuan mengukur mayoritas legislatif. Dalam sistem parlementer, sangat jelas bahwa dipilih sebagai kepala pemerintahan adalah ketua

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia, Op Cit....*, 314

⁷⁷ Hanta Yuda A.R., *Presidensialisme Setengah Hati : Dari Dilema Ke Kompromi*, (Jakarta : Gramedia, 2010), hal. 34-35

atau salah satu kader dari partai pemenang pemilu legislatif, yang mempunyai suara dominan. Jadi, dalam menjalankan pemerintahan, kepala pemerintahan selalu mendapat dukungan dari parlemen, sehingga kecil kemungkinannya untuk terjadi imobilitas ataupun *deadlock*.

Selain itu, dalam perbandingan sistem ini, sistem presidensial kurang mampu menyelesaikan persoalan, karena kekuasaan presiden menjadi sangat kuat disatu sisi, namun sangat lemah disisi lain. Dalam kekuasaan eksekutif, presiden mempunyai kekuasaan penuh terhadap menteri-menteri serta jajaran dikabinetnya. Namun, dilegislatif presiden tidak dapat melakukan apa-apa ketika kebijakan yang diajukannya dipermasalahkan oleh partai mayoritas. Biasanya, jika sering terjadi imobilitas atau *deadlock* solusi yang sering dilakukan adalah amandemen konstitusi untuk memperluas kekuasaan, mengeluarkan dekrit atau mobilisasi massa untuk menekan parlemen agar kompromi dengan presiden.

Multipartai cenderung menghasilkan polarisasi ideologi daripada bipartai. Mainwaring berteori mengenai hubungan antara sistem pemerintahan dan sistem kepartaian yakni dalam sebuah negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial akan dinilai lebih cocok bila menggunakan sistem kepartaian sistem dua partai atau $2 \frac{1}{2}$ partai. Hal ini karena didalamnya tidak ada

keberagaman ideologi yang berlebihan. Kompleksitas jumlah keberagaman ideologi, atau lebarnya polarisasi ideologi telah menjadikan naiknya persaingan dan eskalasi dalam permainan politik. Keberagaman inilah pendorong adanya polarisasi.

Kombinasi antara multipartai dengan presidensial juga menimbulkan komplikasi pada sulitnya membangun sebuah koalisi interpartai. Dalam sistem multipartai yang mana kekuatan politik cenderung terfragmentasi, jalan utama untuk mencapai suara mayoritas diparlemen adalah dengan membentuk koalisi partai. Namun, konstruksi bangunan koalisi partai politik dalam sistem presidensial tidak kuat jika dibandingkan dengan sistem parlementer. Setidaknya terdapat tiga faktor yang menyebabkan rapuhnya koalisi partai politik dalam sistem presidensial, yaitu :⁷⁸

1. Pemilihan presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah
2. Sistem presidensial komitmen individu untuk mendukung kesepakatan yang dirundingkn oleh pimpinan partai acapkali tidak terlihat perluasan portofolio kabinet tidak selalu berarti dukungan untuk presiden.
3. Adanya jarak yang dijaga oleh pimpinan partai dengan pemerintah, dengan tetap menjadi mitra diam dalam

⁷⁸ Lili Romli, Sistem Presidensial Indonesia : Dinamika, Problematik dan Penguatan Pelembagaan, (Malang: Setara Press, 2019), hal. 40

koalisi pemerintahan pimpinan partai takut mereka akan kehilangan identitasnya, berbagi kesalahan atas kesalahan yang dilakukan oleh pemerintah dan tidak menuai keuntungan dari pencapaiannya.

Problem lain dari sistem presidensial, jika dikombinasikan dengan sistem multipartai yang tidak moderat, adalah potensi instabilitas politik. Hal ini dikemukakan oleh Mainwaring dan Linz yang meyakini bahwa *problem* atau kelemahan sistem presidensial muncul manakala ia dikombinasikan dengan sistem multipartai yang tidak sederhana. Multipartai yang tidak sederhana dan presidensialisme akan menghasilkan instabilitas pemerintahan. Ini terjadi karena faktor fragmentasi kekuatan politik di parlemen akan begitu sering terjadi dan potensi jalan buntu bila terjadi konflik dalam relasi eksekutif–legislatif. Oleh karena itu, sarannya adalah sistem presidensial akan menghasilkan stabilitas demokrasi bila ia sistem dwi partai. Dengan menggunakan sistem bipartai ini, efektivitas dan stabilitas pemerintahan presidensialisme relatif lebih terjamin.⁷⁹

Berbeda dengan itu, Lipjhart mengatakan bahwa dalam sistem multipartai juga bisa menghasilkan demokrasi presidensial yang efektif dan stabil. Kondisi itu menurutnya, bisa diatasi dengan cara mengembangkan demokrasi konsensual (demokrasi

⁷⁹ *Ibid*, hal 41

konsensus). Salah satu ciri demokrasi konsensual, menurut Lipjhart yaitu dengan membangun koalisi pemerintahan atau kabinet diantara partai-partai politik. Model demokrasi konsensual yang perlu dibangun, dan selama ini sudah terbentuk adalah memperkuat koalisi pemerintahan. Sebagaimana dikatakan oleh Lipjhart bahwa bisa saja masyarakat yang *plural* dengan sistem multipartai dengan kombinasi sistem presidensial antara lain, dengan membangun koalisi dalam pemerintahannya.⁸⁰

Koalisi yang dibangun selama ini merupakan bagian dari model demokrasi konsensial seperti yang dikemukakan oleh Lipjhart tersebut. Yang menjadi persoalan, pemerintahan tidak efektif selama ini karena bentuk dari koalisi itu sendiri. Salah satu kritik yang muncul dalam bentuk koalisi selama ini adalah ketiadaan koalisi besar yang permanen di parlemen sehingga setiap pengambilan keputusan oleh pemerintah hampir senantiasa mendapat hambatan dan tantangan dari parlemen. Koalisi yang dipraktikkan oleh partai-partai politik kita dewasa ini cenderung bersifat instan karena lebih berdasarkan kepentingan politik jangka pendek dan belum berdasarkan *platform* dan program politik yang disepakati bersama.⁸¹

⁸⁰ *Ibid*, hal 42

⁸¹ *Ibid*, hal 42

3. Sistem Presidensial Pasca Amandemen UUD NRI 1945

UUD NRI 1945 pasca amandemen mengokohkan sistem presidensial yang kita anut, sebagai bentuk purifikasi dari sistem presidensial sebelum amandemen UUD 1945. Pertama. Pemilihan Presiden secara langsung. Sebelum amandemen, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan oleh MPR. Dalam Pasal 6A UUD 1945 hasil amandemen mengatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar dilebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Dalam hal tidak ada calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.⁸²

Kedua, pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden yang hanya dua periode. Sebelum amandemen, memang periode masa jabatan Presiden lima tahun, tetapi tidak dibatasi berapa periode, sehingga Presiden dapat mencalonkan kembali untuk beberapa periode. Amandemen konstitusi

⁸² *Ibid.* hal 46-47

membatasi hanya dua periode. Pasal 7 UUD NRI 1945 hasil amandemen menyatakan “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.”⁸³

Ketiga, aturan tentang pemakzulan Presiden diatur secara jelas, yaitu terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pemakzulan Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh DPR kepada MPR hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tidak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan demikian, alasan pemakzulan Presiden menurut UUD NRI 1945 dikelompokkan dalam dua kategori. *Pertama* karena Presiden melakukan perbuatan melanggar hukum yang terdiri dari ;

⁸³ *Ibid.* hal 47

pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, serta perbuatan tercela. Dan *kedua* karena tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.⁸⁴

Keempat, mengokohkan peran DPR sebagai lembaga pembuat UU. Tiap-tiap UU menghendaki persetujuan DPR. Jika suatu RUU tidak mendapat persetujuan DPR, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan DPR. Dengan perubahan tersebut dapat dikatakan bahwa terjadi pergeseran fungsi legislasi, yang semula tidak disebutkan secara jelas kekuasaan DPR dalam membuat UU, hasil amandemen menunjukkan bahwa kekuasaan itu ada ditangan DPR.

Kelima, posisi DPR tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Pasal 7C menyebutkan, Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR. Hal ini menegaskan tentang sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia, yaitu sistem demokrasi Presidensial, yakni Presiden maupun dewan tidak bisa saling menjatuhkan. Presiden tidak bisa membekukan dewan, sebaliknya dewan tidak bisa menjatuhkan pemerintah seperti layaknya dalam sistem parlementer.⁸⁵

⁸⁴ *Ibid.* hal 47-48

⁸⁵ *Ibid.* hal 48

E. Teori Berjenjang Norma (*Stufenbau Theory*) Hans Kelsen

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi seseorang dalam hubungannya dengan sesama ataupun dengan lingkungan, istilah norma berasal dari bahasa latin, atau kaidah dalam bahasa arab, dan sering juga disebut dengan pedoman, patokan, atau aturan dalam bahasa Indonesia. Dalam perkembangannya norma itu di artikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat.⁸⁶ Berdasarkan uraian diatas, norma dapat diartikan sebagai suatu ketentuan berupa pedoman, kaidah, aturan, atau acuan bagi manusia untuk bertindak dan bertingkah laku dalam masyarakat.

Norma juga berisikan nilai-nilai yang ada dalam masyarakat yang sudah mendapatkan pengakuan dari masyarakat itu sendiri sehingga harus dipatuhi dan ditaati. Upaya mematuhi norma-norma ini harus muncul dari kesadaran diri sendiri karena sanksi yang diberikan bukan dari institusi negara melainkan dari masyarakat itu sendiri. Dalam masyarakat, secara umum, terdapat empat macam norma :

1. Norma Agama
2. Norma Kesusilaan
3. Norma Kesopanan
4. Norma Hukum

⁸⁶ Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, (Yogyakarta: Kanikus, 2006), hal. 6

Norma yang pada umumnya dipakai dalam peraturan perundang-undangan yaitu norma hukum. Norma hukum merupakan aturan yang dibuat secara tertulis oleh lembaga atau pihak yang berwenang, maka secara prinsip dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan merupakan perwujudan dari norma hukum. Selain itu, pada dasarnya setiap hukum berasal dari norma yang kemudian menjadi norma hukum. Namun demikian, sebuah norma perlu terlebih dahulu harus melewati kaidah-kaidah hukum agar menjadi norma hukum.

Norma hukum dan kaidah hukum merupakan dua bentuk yang sama. Kaidah hukum merupakan suatu aturan yang berasal dari rumusan asas hukum yang menjadi patokan atau aturan yang sudah pasti. Menurut Bruggink, arti dari suatu aturan hukum ditunjuk dengan istilah kaidah hukum (*rechtsnorm*) yang merujuk pada proporsi dari suatu aturan hukum. Dengan demikian, kaidah hukum merupakan suatu aturan yang sudah pasti kejelasannya. Jika dilihat dari istilahnya yang pasti, pedoman atau aturan memiliki sifat keharusan yang mengikat dan dapat diterapkan.

Norma menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah aturan, ukuran, atau kaidah yang dipakai sebagai tolok ukur untuk menilai atau memperbandingkan sesuatu.⁸⁷ Menurut Maria Farida, norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi seseorang dalam

⁸⁷ [Http://kbbi.web.id?norma](http://kbbi.web.id?norma) (diakses pada hari sabtu tanggal 29 Mei 2021 pukul 22.16 Wita)

hubungannya dengan sesamanya ataupun lingkungannya. Dengan demikian, inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.⁸⁸ Kaidah hukum dan norma hukum berasal dari bahasa yang berbeda namun mempunyai makna yang sama. Letak perbedaannya antara kaidah hukum dan norma hukum dapat dilihat dari segi bahasanya. Kaidah berasal dari bahasa Arab, adapun kata norma berasal dari bahasa latin, *nomos* yang berarti nilai.

Sistem hierarki perundang-undangan di Indonesia tidak lepas dari pengaruh teori-teori dalam tatanan norma hukum yang dipahami. Indonesia mempunyai satu sistem sendiri dalam tatanan norma hukum atau peraturan perundang-undangan dengan mengelompokkan jenis-jenis peraturan perundang-undangan dan hierarkis dari norma hukum yang tertinggi ke norma hukum yang lebih rendah. Artinya, norma hukum yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan norma hukum yang lebih tinggi. Dengan demikian, bisa disebut bahwa Indonesia menerapkan sistem hierarkis peraturan perundang-undangan yang bersifat vertikal. Selain itu, juga terdapat peraturan perundang-undangan yang bersifat horizontal. Artinya, terdapat peraturan yang bersifat menyamping yang tidak boleh juga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang menjadi induk ke sampingnya. Hal ini

⁸⁸ Maria Farida Indrati, *op cit*, hal 6

sering disebut dengan peraturan pelaksana dari jenis peraturan perundang-undangan.

Hans Kelsen mengemukakan teorinya terkait jenjang norma hukum (*stufentheorie*). Ia berpendapat bahwa norma hukum berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki tata susunan. Suatu norma yang lebih rendah bersumber atau berdasar pada norma yang lebih tinggi.⁸⁹ Norma hukum yang paling tinggi, menurut Hans Kelsen adalah norma dasar. Dibawah norma dasar terdapat norma dan dibawah norma tersebut masih terdapat norma. Inilah yang kemudian disebut sebagai norma yang berjenjang-jenjang sampai ke puncaknya merupakan norma dasar. Norma dasar merupakan suatu norma yang isi norma dan validitasnya (keabsahannya) tidak diperoleh dari norma lainnya. Sebaliknya, jika masih dapat ditelusuri asalnya (berasal dari norma yang lain), suatu norma itu disebut norma yang membentuk sistem norma atau tatanan norma. Norma dasar yang menjadi sumber utama ini merupakan pengikat diantara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tatanan norma.⁹⁰

Seperti yang diungkapkan oleh Hans Kelsen “*The unity of these norms is constituted by the fact that the creation of the norm—the lower one—is determined by another—the higher—the creation of which is determined by a still higher norm, and that this regressus*

⁸⁹ Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya* (Yogyakarta : Kanisius, 1998) hal. 3

⁹⁰ *Ibid*, Hal 39

is terminated by a highest, the basic norm which, being the supreme reason of validity of the whole legal order, constitutes its unity".⁹¹ Maka norma hukum yang paling rendah harus berpegangan pada norma hukum yang lebih tinggi, dan kaidah hukum yang tertinggi (konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*). Menurut Hans Kelsen norma hukum yang paling dasar (*grundnorm*) bentuknya tidak kongkrit (abstrak), norma hukum paling dasar-abstrak dalam sistem hukum kita adalah Pancasila.

Dengan demikian, norma dasar atau yang sering disebut *grundnorm*, *basic norm*, atau *fundamental norm* ini merupakan norma yang tertinggi yang berlakunya tidak berdasar atau tidak bersumber pada norma yang lebih tinggi lagi, tetapi berlaku secara *presupposed* yaitu ditetapkan lebih dahulu oleh masyarakat.⁹² Sementara itu, Hans Nawiasky, salah satu murid Hans Kelsen menjelaskan bahwa tata susunan norma-norma hukum negara dari atas ke bawah adalah sebagai berikut :

1. Norma fundamental negara (*staatsfundamentalnorm*)
2. Aturan dasar negara/aturan pokok negara (*staatsgrundgesetz*)
3. Undang-Undang (*Formal*) (*Formell Gesetz*)

⁹¹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Translated by Anders Wedberg, Harvard University Printing Office Cambridge, Massachusetts, USA, 2009, hlm.124

⁹² Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung : Nusamedia dan Nuansa, 2006), Hal 57

4. Peraturan pelaksana serta peraturan otonom
(*verordnung and autonome satzung*)

Menurut Nawiasky, isi dari norma fundamental negara ialah norma yang merupakan dasar bagi pembentukan konstitusi atau undang-undang dasar dari suatu negara, termasuk norma pengubahnya. Dibawah norma fundamental negara terdapat aturan dasar atau aturan pokok negara. Norma ini biasanya dituangkan dalam batang tubuh suatu undang-undang dasar atau konstitusi tertulis. Adapun kelompok yang paling bawah adalah peraturan pelaksana yang melaksanakan peraturan di atasnya.⁹³

Sementara itu, Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik karena selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang membentuknya sehingga memunculkan norma hukum berjenjang dan berlapis-lapis. Maria Farida menyatakan bahwa dinamika suatu norma hukum dapat kita bedakan menjadi dua : dinamika norma hukum vertikal dan dinamika norma hukum horizontal. Dinamika norma hukum vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas. Dalam dinamika vertikal, suatu norma hukum itu berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma hukum di atasnya. Norma hukum yang

⁹³ A. Hamid S. Attamimi, "*Peranan Kepres Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara-Studi Analisis Mengenai Kepres yang berfungsi pengaturan dalam kurun waktu Pelita 1-Pelita IV*". Disertasi untuk memperoleh gelar doktor dalam ilmu hukum pada Universitas Indonesia-Jakarta (UI, 1990), Hal 287

berlaku di atasnya berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma hukum di atasnya lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma hukum yang menjadi dasar semua norma hukum yang ada dibawahnya. Sebaliknya, jika berjenjang dari atas ke bawah , norma dasar menjadi sumber dan dasar bagi norma hukum dibawahnya dan demikian seterusnya sampai ke bawah.

Dalam dinamika norma hukum horizontal, suatu norma hukum bergerak tidak ke atas atau ke bawah, tetapi ke samping. Dinamika norma hukum horizontal ini tidak membentuk suatu norma yang baru, tetapi norma ini bergerak kesamping karenanya adanya suatu analogi, yaitu penarikan suatu norma hukum untuk kejadian-kejadian lainnya yang dianggap serupa.⁹⁴ Menurut Bagir Manan, tatanan urutan perundang-undangan harus mengacu pada prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada dibawahnya.
2. Peraturan perundang-undangan ditingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan ditingkat yang lebih tinggi.

⁹⁴ *Op Cit*, hal 9-10

3. Isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
4. Suatu peraturan perundang-undangan hanya dapat dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan yang sederajat.
5. Peraturan perundang-undangan yang sejenis, apabila mengatur materi yang sama, peraturan yang terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama itu dicabut. Selain itu, peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

F. Teori Pemisahan Kekuasaan (*The Separation of Power*)

Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya. Sedangkan pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa diantara bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerjasama.⁹⁵

Teori pemisahan kekuasaan dipopulerkan melalui ajaran *Trias*

⁹⁵ Moh. Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, 1988, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI. Hal. 140

Politica Montesquieu. Dalam bukunya yang berjudul *L'Esprit des lois (The Spirit of Laws)* Montesquieu mengembangkan apa yang lebih dahulu di ungkapkan oleh John Locke (1632-1755). Ajaran pemisahan kekuasaan dari Montesquieu di ilhami oleh pandangan John Locke dalam bukunya "*Two Treaties on Civil Government*" dan praktek ketatanegaraan Inggris.

Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh dua pemikir besar tersebut kemudian dikenal dengan teori *Trias Politica*. Menurut John Locke kekuasaan itu dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu :⁹⁶

1. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat peraturan dan undang-undang.
2. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk melaksanakan undang-undang yang ada didalamnya termasuk kekuasaan untuk mengadili.
3. Kekuasaan federatif, tugasnya meliputi segala tindakan untuk menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain seperti membuat aliansi dan sebagainya (dewasa ini disebut hubungan luar negeri).

Sementara itu Montesquieu dalam masalah pemisahan kekuasaan membedakannya dalam tiga bagian pula meskipun ada perbedaan dengan konsep yang disampaikan John Locke, yaitu :

⁹⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia, 2002, hlm .150

1. Kekuasaan legislatif, bertugas untuk membuat undang-undang.
2. Kekuasaan eksekutif, bertugas untuk menyelenggarakan undang-undang (tetapi oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri)
3. Kekuasaan yudikatif, bertugas untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.

Dari dua pendapat ini ada perbedaan pemikiran antara John Locke dengan Montesquieu. John Locke memasukkan kekuasaan yudikatif ke dalam kekuasaan eksekutif, sementara Montesquieu memandang kekuasaan pengadilan (yudikatif) itu sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri. Menurut Montesquieu dalam setiap pemerintahan tiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lainnya, baik mengenai tugas (*functie*) maupun mengenai alat perlengkapan (*organ*) yang melakukannya.⁹⁷ Menurut ajaran ini tidak dibenarkan adanya campur tangan atau pengaruh-mempengaruhi, antara yang satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu ajaran Montesquieu disebut pemisahan kekuasaan, artinya ketiga kekuasaan itu masing-masing harus terpisah baik lembaganya maupun orang yang menanganinya.

Terkait dengan teori pemisahan, Montesquieu membuat analisis atas pemerintahan Inggris dan ia menyatakan; ketika

⁹⁷ *Ibid*

kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau pada lembaga tinggi yang sama, maka tidak ada kebebasan. Sekali lagi tidak akan ada kebebasan, jika kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Dan pada akhirnya akan menjadi hal yang sangat menyedihkan bila orang yang sama atau lembaga yang sama menjalankan ketiga kekuasaan itu, yaitu menetapkan hukum, menjalankan keputusan-keputusan publik dan mengadili kejahatan atau perselisihan para individu.⁹⁸

Adanya pemisahan kekuasaan dalam negara diatur dalam hukum dasar dari suatu negara yaitu Undang-Undang Dasar atau Konstitusi. Konstitusi atau UUD merupakan dokumen negara yang memuat hal-hal pokok penyelenggaraan negara. Moh Mahfud MD berpendapat bahwa pada dasarnya konstitusi mengandung hal-hal sebagai berikut; Pertama, *public authority* hanya dapat dilegitimasi menurut ketentuan konstitusi; Kedua, pelaksanaan kedaulatan rakyat (melalui perwakilan) harus dilakukan dengan menggunakan prinsip *universal and equal suffrage* dan pengangkatan eksekutif harus melalui pemilihan yang demokratis; Ketiga, adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan serta pembatasan wewenang; Keempat, adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri yang dapat menegakkan hukum dan keadilan baik terhadap rakyat

⁹⁸ Baron de Montesquieu, *The Spirit of Laws* ; Dasar-Dasar Ilmu Hukum dan Politik (diterjemahkan oleh M. Khoiril Anam). Bandung: Nusa Media, hal. 62

maupun terhadap penguasa; Kelima, adanya sistem kontrol terhadap militer dan kepolisian untuk menegakkan hukum dan menghormati hak-hak rakyat; Keenam, adanya jaminan perlindungan atas HAM.

Ajaran pembagian kekuasaan yang lain diajukan oleh C. van Vollenhoven, Donner dan Goodnow. Menurut van Vollenhoven, fungsi-fungsi kekuasaan negara itu terdiri atas empat cabang yang kemudian di Indonesia biasanya diistilahkan dengan *catur praja*, yaitu :

1. fungsi *regeling* (pengaturan);
2. fungsi *bestuur* (penyelenggaraan pemerintahan);
3. fungsi *rechtsspraak* atau peradilan; dan
4. fungsi *politie* yaitu berkaitan dengan fungsi ketertiban dan keamanan

Berbeda dengan pendapat Montesquieu, *bestuur* menurut van Vollenhoven tidak hanya melaksanakan undang-undang saja tugasnya, karena dalam pengertian negara hukum modern tugas *bestuur* itu adalah seluruh tugas negara dalam menyelenggarakan kepentingan umum, kecuali beberapa hal ialah mempertahankan hukum secara preventif (*preventive rechtszorg*), mengadili (menyelesaikan perselisihan) dan membuat peraturan (*regeling*).⁹⁹

Donner dan Goodnow mempunyai pandangan yang hampir sama

⁹⁹ Moh. Kusnardi dan Ibrahim Harmaily, *Op Cit*, Hal 147

dalam melihat pembagian kekuasaan negara. Menurut Donner, semua kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh penguasa hanya meliputi dua bidang saja yang berbeda, yaitu; (i) bidang yang menentukan tujuan yang akan dicapai atau tugas yang akan dilakukan; (ii) bidang yang menentukan perwujudan atau pelaksanaan dari tujuan atau tugas yang ditetapkan itu.

Sementara Goodnow mengembangkan ajaran yang biasa diistilahkan dengan *dwipraja*, yaitu (i) *policy making function* (fungsi pembuatan kebijakan); dan (ii) *policy executing function* (fungsi pelaksanaan kebijakan).¹⁰⁰ Namun pandangan yang paling berpengaruh di dunia mengenai soal ini adalah seperti yang dikembangkan oleh Montesquieu, yaitu adanya tiga cabang kekuasaan negara yang meliputi fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, tiga cabang kekuasaan tersebut saling tidak saling mencampuri dan tumpang tindih. Justru ketiga cabang kekuasaan tersebut menciptakan tatanan pemerintahan yang saling berimbang. Sistem ini dikenal dengan sistem "*check and balance*" atau "sistem pengawasan".

¹⁰⁰ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Konstitusi Press. Hal. 34

G. Teori Penafsiran Konstitusi (*Theory of The Constitutional Interpretation*)

1. Konsep Umum Penafsiran Konstitusi

Istilah 'penafsiran konstitusi' merupakan terjemahan dari *constitutional interpretation*. Albert H. Y. Chen, guru besar Fakultas Hukum Universitas Hong Kong menggunakan istilah '*constitutional interpretation*' yang dibedakan dari '*interpretation of statutes*.' Penafsiran konstitusi atau *constitutional interpretation* merupakan penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konstitusi atau undang-undang dasar, atau interpretation of the Basic Law. Penafsiran konstitusi merupakan hal yang tidak terpisahkan dari aktivitas *judicial review*. Chen menyatakan : "*The American experience demonstrates that constitutional interpretation is inseparable from judicial review of the constitutionality of governmental actions, particularly legislative enactments. Such judicial review was first established by the American Supreme Court in Marbury v Madison (1803)*".¹⁰¹

Penafsiran konstitusi yang dimaksud di sini adalah penafsiran yang digunakan sebagai suatu metode dalam penemuan hukum (*rechsvinding*) berdasarkan konstitusi atau

¹⁰¹ Albert H Y Chen, *The Interpretation of the Basic Law--Common Law and Mainland Chinese Perspectives*, (Hong Kong: Hong Kong Journal Ltd., 2000), hal. 1. Istilah *Constitutional Interpretation* juga dapat ditemukan dalam tulisan Hristo D. Dimitrov, dalam *The Bulgarian Constitutional Court and Its Interpretive Jurisdiction*, see : *Interpretive jurisdiction The Constitutional Court's Interpretive Jurisdiction: The Advantages of an Authoritative, Non--adversarial and Prospective Process of Constitutional Interpretation*, (Columbia: Columbia Journal of Transnational Law Association, Inc., 1999), hal. 7

undang-undang dasar yang digunakan atau berkembang dalam praktik peradilan MK. Metode penafsiran diperlukan karena peraturan perundang-undangan tidak seluruhnya dapat disusun dalam bentuk yang jelas dan tidak membuka penafsiran lagi. Mengenai ukuran kejelasan dalam peraturan perundang-undangan (termasuk konstitusi atau undang-undang dasar), Montesquieu mengajukan kriteria untuk menyusun peraturan perundang-undangan sebagai berikut :

1. Gaya penuturannya hendaknya padat dan sederhana. Ini mengandung arti bahwa pengutaraan dengan menggunakan ungkapan-ungkapan kebesaran (*grandiose*) dan retorik hanyalah mubasir dan menyesatkan. Istilah-istilah yang dipilih hendaknya sejauh mungkin bersifat mutlak dan tidak nisbi, sehingga dengan demikian membuka sedikit kemungkinan bagi perbedaan pendapat individual.
2. Peraturan-peraturan hendaknya membatasi dirinya pada hal-hal yang nyata dan aktual dengan menghindari hal-hal yang bersifat metaforis dan hipotesis.
3. Peraturan-peraturan hendaknya jangan terlampau tinggi, oleh karena ia ditujukan untuk orang-orang dengan kecerdasan tengah-tengah saja; peraturan itu bukan latihan dalam penggunaan logika, melainkan hanya penalaran sederhana yang bisa dilakukan oleh orang-orang biasa.

4. Janganlah masalah pokoknya dikacaukan dengan kekecualian, pembatasan atau modifikasi, kecuali dalam hal-hal yang sangat diperlukan.
5. Peraturan tidak boleh mengandung argumentasi; adalah berbahaya untuk memberikan alasan terperinci bagi suatu peraturan, oleh karena yang demikian itu hanya akan membuka pintu untuk pertentangan pendapat.
6. Akhirnya, di atas itu semua, ia harus dipertimbangkan dengan penuh kematangan dan mempunyai kegunaan praktis dan jangan hendaknya ia mengguncangkan hal-hal yang elementer dalam penalaran dan keadilan serta *la nature des choices*. Peraturan-peraturan yang lemah, yang tidak perlu dan tidak adil akan menyebabkan orang tidak menghormati perundang-undangan dan menghancurkan otoritas negara.¹⁰²

Satjipto Rahardjo mengemukakan, salah satu sifat yang melekat pada perundang-undangan atau hukum tertulis adalah sifat otoritatif dari rumusan-rumusan peraturannya. Namun demikian, pengutaran dalam bentuk tulisan atau *litera scripta* itu sesungguhnya hanyalah bentuk saja dari usaha untuk menyampaikan sesuatu ide atau pikiran. Ide atau pikiran yang hendak dikemukakan itu ada yang menyebutnya sebagai 'semangat' dari suatu peraturan. Usaha untuk menggali semangat

¹⁰² Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hal. 94-95

itu dengan sendirinya merupakan bagian dari keharusan yang melekat khusus pada hukum perundang-undangan yang bersifat tertulis. Usaha tersebut akan dilakukan oleh kekuasaan pengadilan dalam bentuk interpretasi atau konstruksi. Interpretasi atau konstruksi ini adalah suatu proses yang ditempuh oleh pengadilan dalam rangka mendapatkan kepastian mengenai arti dari hukum perundang-undangan.¹⁰³

Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo mengemukakan, interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberi penjelasan yang gamblang mengenai teks Undang-Undang agar ruang lingkup kaidah dapat ditetapkan sehubungan dengan peristiwa tertentu. Penafsiran oleh hakim merupakan penjelasan yang harus menuju kepada pelaksanaan yang dapat diterima oleh masyarakat mengenai peraturan hukum terhadap peristiwa konkrit. Metode interpretasi ini adalah sarana atau alat untuk mengetahui makna Undang-Undang. Pembenerannya terletak pada kegunaan untuk melaksanakan ketentuan yang konkrit dan bukan untuk kepentingan metode itu sendiri.¹⁰⁴ Di Belanda dan kebanyakan negara-negara barat-kontinental, pandangan tentang penemuan hukum (*rechtsvinding*) dikaitkan dengan legisme, yaitu aliran pemikiran dalam teori hukum yang mengidentikkan hukum dengan Undang-Undang. Gagasan

¹⁰³ *Ibid*, Hal 93-94

¹⁰⁴ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1993), hal. 13

bahwa penemuan hukum seyogianya harus memiliki karakter yang sangat formalistik atau logikal, juga ditekankan oleh aliran Teori Hukum *Begriffsjurisprudenz*. Aliran ini dianut oleh negara-negara Germania pada abad sembilan belas.¹⁰⁵

Dalam ilmu hukum dan konstitusi, interpretasi atau penafsiran adalah metode penemuan hukum (*rechtsvinding*) dalam hal peraturannya ada tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwanya. Penemuan hukum ihwalnya adalah berkenaan dengan hal mengkonkretisasikan produk pembentukan hukum. Penemuan hukum adalah proses kegiatan pengambilan keputusan yuridik konkret yang secara langsung menimbulkan akibat hukum bagi suatu situasi individual (putusan-putusan hakim, ketetapan, pembuatan akta oleh notaris dan sebagainya). Dalam arti tertentu menurut Meuwissen, penemuan hukum adalah pencerminan pembentukan hukum.¹⁰⁶ Ada dua teori penemuan hukum, yaitu : (1) penemuan hukum heteronom; dan (2) penemuan hukum otonom. Penemuan hukum heteronom terjadi pada saat hakim dalam memutus perkara dan menetapkan hukum menganggap dirinya terikat pada kaidah-kaidah hukum yang disodorkan dari luar dirinya. Diandaikan bahwa makna atau isi dari kaidah pada prinsipnya

¹⁰⁵ J.A. Pontier, *Penemuan Hukum*, diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, (Bandung: Jendela Mas Pustaka, 2008), hal. 73-74

¹⁰⁶ B. Arief Sidharta (penerjemah), *Meuwissen tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, (Bandung: P.T. Refika Aditama, 2008), hal. 11

dapat ditemukan dan ditetapkan secara objektif, atau setidaknya dapat ditetapkan dengan cara yang sama oleh setiap orang.

Penemuan hukum otonom artinya menunjuk pada kontribusi pemikiran hakim. Hakim dapat memberikan masukan atau kontribusi melalui metode-metode interpretasi yang sesuai dengan model penemuan hukum legistik atau melalui metode-metode interpretasi yang baru seperti metode interpretasi teleologikal dan evolutif-dinamikal di mana hakim menetapkan apa tujuan, rentang jangkauan atau fungsi dari suatu kaidah hukum, kepentingan-kepentingan apa yang hendak dilindungi oleh kaidah hukum itu, dan apakah kepentingan tersebut benar terlindungi apabila kaidah hukum itu diterapkan ke dalam suatu kasus konkret dalam konteks kemasyarakatan yang aktual.¹⁰⁷

2. Macam-Macam Penafsiran Hukum dan Konstitusi

Macam-macam penafsiran yang akan diuraikan berikut ini, bukanlah merupakan suatu metode yang diperintahkan kepada hakim agar digunakan dalam penemuan hukum, akan tetapi merupakan penjabaran dari putusan-putusan hakim. Dari alasan-alasan atau pertimbangan-pertimbangan yang sering digunakan oleh hakim dalam menemukan hukumnya, dapat diidentifikasi beberapa metode interpretasi. Satjipto Rahardjo mengutip

¹⁰⁷ J.A. Pontier, *op. cit*, hal. 94

pendapat Fitzgerald mengemukakan, secara garis besar interpretasi dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu :

1. Interpretasi harfiah;
2. Interpretasi fungsional.

Interpretasi harfiah merupakan interpretasi yang semata-mata menggunakan kalimat-kalimat dari peraturan sebagai pegangannya. Dengan kata lain, interpretasi harfiah merupakan interpretasi yang tidak keluar dari litera legis. Interpretasi fungsional disebut juga dengan interpretasi bebas. Disebut bebas karena penafsiran ini tidak mengikatkan diri sepenuhnya kepada kalimat dan kata-kata peraturan (*litera legis*). Dengan demikian, penafsiran ini mencoba untuk memahami maksud sebenarnya dari suatu peraturan dengan menggunakan berbagai sumber lain yang dianggap bisa memberikan kejelasan yang lebih memuaskan.¹⁰⁸

Di samping beberapa metode penafsiran sebagaimana tersebut di atas, berdasarkan dari hasil penemuan hukum (*rechtsvinding*), metode interpretasi dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu :

- a) metode penafsiran restriktif; dan
- b) metode penafsiran ekstensif.

Interpretasi restriktif adalah penjelasan atau penafsiran yang bersifat membatasi. Untuk menjelaskan suatu ketentuan Undang-

¹⁰⁸ Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, Hal 95

Undang, ruang lingkup ketentuan itu dibatasi. Prinsip yang digunakan dalam metode penafsiran ini adalah prinsip *lex certa*, bahwa suatu materi dalam peraturan perundang-undangan tidak dapat diperluas atau ditafsirkan lain selain yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*lex stricta*), atau dengan kata lain suatu ketentuan perundang-undangan tidak dapat diberikan perluasan selain ditentukan secara tegas dan jelas menurut peraturan perundang-undangan itu sendiri. Sedangkan interpretasi ekstensif adalah penjelasan yang bersifat melampaui batas-batas yang ditetapkan oleh interpretasi gramatikal.¹⁰⁹

Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo mengidentifikasi beberapa metode interpretasi yang lazimnya digunakan oleh hakim (pengadilan) sebagai berikut :

- a) Interpretasi Gramatikal atau Penafsiran Menurut Bahasa;
- b) Interpretasi Teleologis atau Sosiologis;
- c) Interpretasi Sistematis atau Logis;
- d) Interpretasi Historis atau *Original Intent*;
- e) Interpretasi Komparatif atau Perbandingan;
- f) Interpretasi Futuristis¹¹⁰
- g) Penafsiran Tekstual
- h) Penafsiran Doktrinal
- i) Penafsiran Struktural

¹⁰⁹ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, op.cit., hal. 19-20

¹¹⁰ *Ibid*, hal. 14

Berikut Penjelasannya

a. **Interpretasi Gramatikal**

Interpretasi gramatikal atau interpretasi menurut bahasa ini memberikan penekanan pada pentingnya kedudukan bahasa dalam rangka memberikan makna terhadap sesuatu objek. Sukar dibayangkan, hukum ada tanpa adanya bahasa. *Positief recht bestaat dus alleen maar dankzij het feit dat de mens een taal heeft*¹¹¹. Hukum positif itu ada hanya karena kenyataan bahwa manusia memiliki bahasa. Menurut Bruggink, “*men kan zelfs nog verder gaan en stellen dat ook het recht als conceptueel systeem alleen maar vorm kan krijgen in het denken van de mens, dankzij de taal die hij spreekt*”.¹¹²

Hukum sebagai sistem konseptual hanya dapat memperoleh bentuk dalam pikiran manusia adalah karena bahasa yang digunakan untuk berbicara. Oleh sebab itu pula, James A Holland dan Julian S. Webb mengemukakan, bahwa bahasa merupakan salah satu faktor kunci untuk bagaimana kita dapat mengetahui sengketa hukum (*legal disputes*) yang sebenarnya dikonstruksi oleh hakim (pengadilan). *Law and fact*, dan *law and language* – hukum dan fakta, dan hukum dan bahasa merupakan dua variabel kunci untuk memahami sengketa hukum di pengadilan. *The legal process*

¹¹¹ J.J.H. Bruggink, *op.cit*, hal. 13

¹¹² *Ibid*

is intrinsically bound up with language – proses hukum secara intrinsik diikat dengan bahasa.¹¹³

Metode interpretasi gramatikal yang disebut juga metode penafsiran obyektif merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya. Interpretasi menurut bahasa ini selangkah lebih jauh sedikit dari sekedar ‘membaca undang-undang. Dari sini arti atau makna ketentuan undang-undang dijelaskan menurut bahasa sehari-hari yang umum. Ini tidak berarti bahwa hakim terikat erat pada bunyi kata-kata dari undang-undang. Interpretasi menurut bahasa ini juga harus logis.¹¹⁴

Terdapat 3 (tiga) pendekatan contextualism yang dapat digunakan dalam metode penafsiran ini, yaitu :

- a. *noscitur a sociis*, yaitu arti suatu perkataan harus dinilai dari ikatannya dalam kumpulan-kumpulannya;
- b. *ejusdem generis*. Asas ini mengandung makna of the same class. Jadi suatu perkataan yang digunakan dalam lingkungan atau kelompok yang sama.
- c. *expressum facit cassare tacitum*, yaitu bahwa kata-kata yang dicantumkan secara tegas mengakhiri pencarian mengenai maksud dari suatu perundang-undangan. Misalnya, apabila di

¹¹³ *Ibid*

¹¹⁴ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *op. cit*, hal. 14-15

muka peraturan telah memerinci tentang 'pedagang, tenaga terampil, pekerja atau orang lain apapun', maka kata 'orang lain apapun' harus diartikan dalam kategori orang-orang yang telah disebutkan sebelumnya itu.

b. Interpretasi Teleologis atau Sosiologis

Interpretasi teleologis atau sosiologis adalah apabila makna undang-undang ditetapkan berdasarkan tujuan kemasyarakatan. Dengan interpretasi teleologis ini undang-undang yang masih berlaku tetapi sudah usang atau tidak sesuai lagi, diterapkan pada peristiwa, hubungan, kebutuhan dan kepentingan masa kini, tidak peduli apakah hal ini semuanya pada waktu diundangkannya Undang-Undang tersebut dikenal atau tidak. Di sini peraturan perundang-undangan disesuaikan dengan hubungan dan situasi sosial yang baru. Jadi peraturan hukum yang lama disesuaikan dengan keadaan baru atau dengan kata lain peraturan yang lama dibuat aktual.¹¹⁵

c. Interpretasi Sistematis atau Logis

Terjadinya suatu Undang-Undang selalu berkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain, dan tidak ada undang-undang yang berdiri sendiri lepas sama sekali dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Setiap undang-undang merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan. Menafsirkan

¹¹⁵ *Ibid*, Hal 15-16

undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan dengan jalan menghubungkannya dengan undang-undang lain disebut dengan interpretasi sistematis atau interpretasi logis.¹¹⁶

d. Interpretasi Historis atau *Original Intent*

Penafsiran historis ini disebut juga dengan penafsiran orisinal, yaitu bentuk atau metode penafsiran konstitusi yang didasarkan pada sejarah konstitusi atau Undang-Undang itu dibahas, dibentuk, diadopsi atau diratifikasi oleh pembentuknya atau ditandatangani institusi yang berwenang. Pada umumnya metode penafsiran ini menggunakan pendekatan *original intent* terhadap norma-norma hukum konstitusi. Menurut Anthony Mason, interpretasi atau penafsiran ini merupakan penafsiran yang sesuai dengan pengertian asli dari teks atau istilah-istilah yang terdapat dalam konstitusi. Penafsiran ini biasanya digunakan untuk menjelaskan teks, konteks, tujuan dan struktur konstitusi.

Makna ketentuan dalam suatu peraturan perundang-undangan dapat juga ditafsirkan dengan cara meneliti sejarah pembentukan peraturan itu sendiri. Penafsiran ini dikenal dengan interpretasi historis. Ada 2 (dua) macam interpretasi historis, yaitu:

1. Penafsiran menurut sejarah undang-undang; dan
2. Penafsiran menurut sejarah hukum.

¹¹⁶ *Ibid*, hal. 16-17

Dengan penafsiran menurut sejarah Undang-Undang hendak dicari maksud ketentuan Undang-Undang seperti yang dilihat atau dikehendaki oleh pembentuk Undang-Undang pada waktu pembentukannya. Pikiran yang mendasari metode interpretasi ini ialah bahwa Undang-Undang adalah kehendak pembentuk Undang-Undang yang tercantum dalam teks Undang-Undang. Interpretasi menurut sejarah Undang-Undang ini disebut juga interpretasi subjektif, karena penafsir menempatkan diri pada pandangan subjektif pembentuk Undang-Undang, sebagai lawan interpretasi menurut bahasa yang disebut metode objektif. Sedangkan, metode interpretasi yang hendak memahami Undang-Undang dalam konteks seluruh sejarah hukum disebut dengan interpretasi menurut sejarah hukum.¹¹⁷

e. Interpretasi Komparatif atau Perbandingan

Interpretasi komparatif atau perbandingan merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan jalan memperbandingkan antara beberapa aturan hukum. Tujuan hakim memperbandingkan adalah dimaksudkan untuk mencari kejelasan mengenai makna dari suatu ketentuan Undang-Undang. Interpretasi perbandingan dapat dilakukan dengan jalan membandingkan penerapan asas-asas hukumnya (*rechtsbeginselen*) dalam peraturan perundang-undangan yang lain

¹¹⁷ *Ibid*, hal. 17-18

dan/atau aturan hukumnya (*rechtsregel*), di samping perbandingan tentang latar-belakang atau sejarah pembentukan hukumnya.

f. Interpretasi Futuristis

Interpretasi futuristis atau metode penemuan hukum yang bersifat antisipasi adalah penjelasan ketentuan Undang-Undang yang belum mempunyai kekuatan hukum. Dengan demikian, interpretasi ini lebih bersifat *ius constituendum* (hukum atau Undang-Undang yang dicitakan) dari pada *ius constitutum* (hukum atau Undang-Undang yang berlaku pada saat sekarang).

g. Penafsiran Tekstual

Penafsiran tekstual (*textualism or literalism*) atau penafsiran harfiah ini merupakan bentuk atau metode penafsiran konstitusi yang dilakukan dengan cara memberikan makna terhadap arti dari kata-kata di dalam dokumen atau teks yang dibuat oleh lembaga legislatif (*meaning of the words in the legislative text*). Dengan demikian, penafsiran ini menekankan pada pengertian atau pemahaman terhadap kata-kata yang tertera dalam konstitusi atau Undang-Undang sebagaimana yang pada umumnya dilakukan oleh kebanyakan orang.

h. Penafsiran Doktrinal

Penafsiran doktrinal merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara memahami aturan Undang-Undang melalui sistem preseden atau melalui praktik peradilan. James A. Holland

dan Julian S. Webb mengemukakan bahwa *common law is used to describe all those rules of law that have evolved through court cases (as opposed to those which have emerged from Parliament)*. Menurut Bobbitt, metode penafsiran doktrinal ini banyak dipengaruhi oleh tradisi *common law* yang digunakan sebagai pendekatannya.

i. Penafsiran Struktural

Penafsiran struktural merupakan metode penafsiran yang dilakukan dengan cara mengaitkan aturan dalam Undang-Undang dengan konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang mengatur tentang struktur-struktur ketatanegaraan. Bobbitt mengemukakan, metode penafsiran ini juga berkenaan dengan pertanyaan-pertanyaan mengenai federalisme, pemisahan kekuasaan dan isu-isu lainnya di lingkungan pemerintahan, di luar isu-isu tentang kebebasan sipil dan hak asasi manusia. Bobbit mengemukakan, '*structuralism as a kind of 'macroscopic prudentialism'*'.

H. Kerangka Pikir

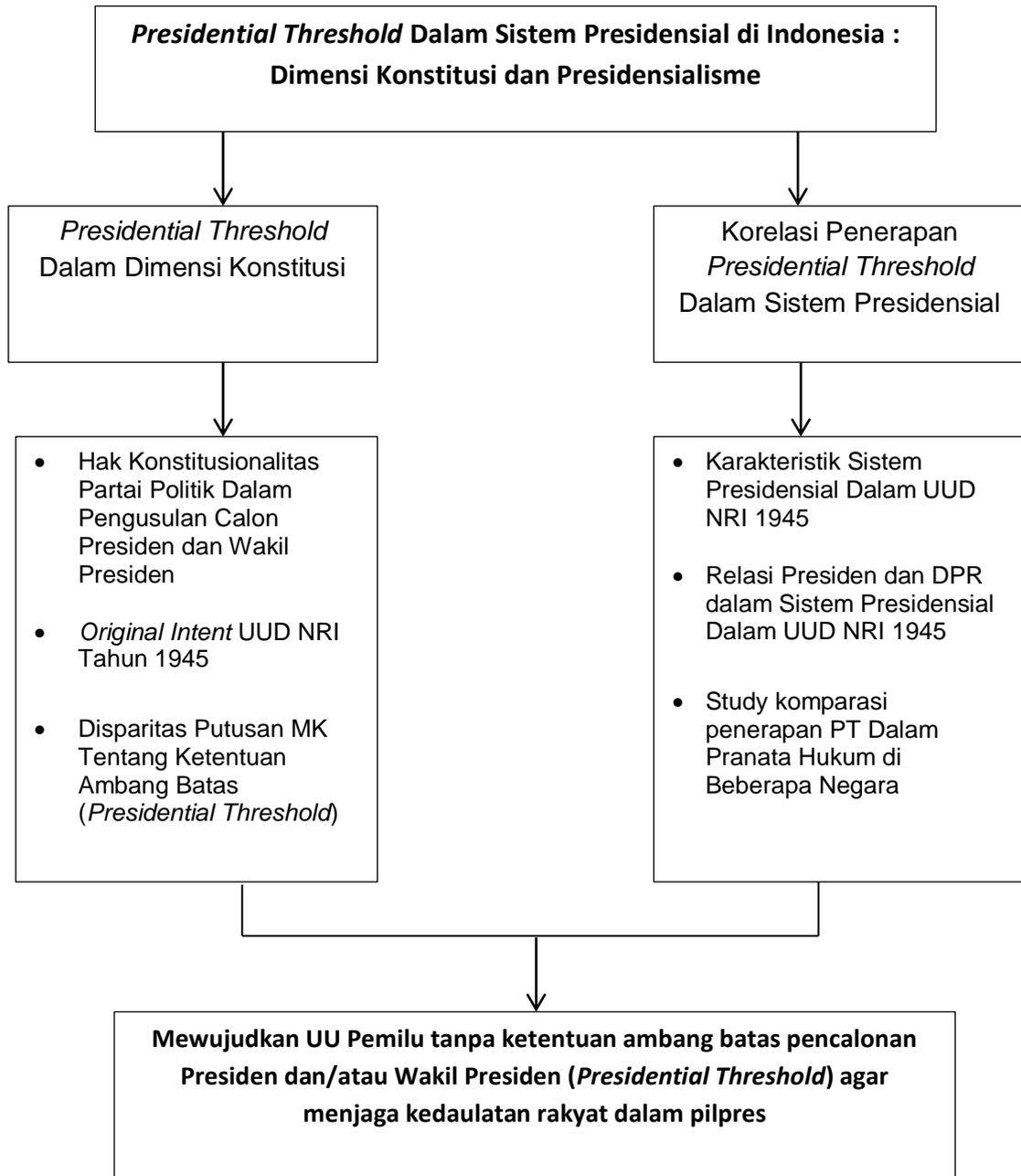
Berdasarkan uraian latar belakang pemikiran dan landasan teoretis yang telah disampaikan dalam tinjauan pustaka, maka dapat diketahui bahwasanya penorma-an ambang batas pencalonan Presiden dan/atau Wakil Presiden (*presidential threshold*) diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan diatur juga dalam konstitusi negara UUD NRI 1945. Dari

UUD NRI 1945 norma yang termaktub di dalamnya adalah norma persentase ambang batas keterpilihan menjadi Presiden dan/atau Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) sedangkan dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum juga memuat norma persentase ambang batas pencalonan Presiden dan/atau Wakil Presiden (*Presidential Threshold*). Pada peraturan perundang-undangan diatas memuat suatu terminologi yang sama yakni *Presidential threshold* tetapi pemaknaan dan penterjemahan dalam pranata hukum pemilu dan sistem pemilu yang paradoks dan diametral.

Terminologi *Presidential Threshold* secara *as usual* dipahami secara simultan dalam hukum pemilu, apalagi desain hukum pemilu berbasis konstitusi, dimana konstitusi diposisikan sebagai *the mother law of the land*. Variabel bebas (*independent variable*) merupakan variabel yang menggambarkan secara deskriptif tentang Tinjauan Konstitusi Terhadap *Presidential Threshold* Dalam Sistem Presidensial. Adapun yang akan dikaji dalam penelitian ini terdiri atas dua variabel utama, yaitu: 1) Bagaimanakah Ketentuan *Presidential Threshold* Dalam Dimensi Konstitusi? 2) Bagaimanakah Korelasi *Presidential Threshold* Dalam Penguatan Sistem Presidensial?, Sedangkan yang menjadi variabel terikat/tergantung (*dependent variable*) pada penelitian ini adalah terwujudnya UU Pemilu tanpa ketentuan ambang batas pencalonan

Presiden dan/atau Wakil Presiden (*Presidential Threshold*) agar konstitusional dan menjaga kedaulatan rakyat dalam pilpres dengan mengacu pada dua variabel bebas tersebut.

BAGAN KERANGKA PIKIR (*Conceptual Frame Work*)



I. Definisi Operasional

Definisi operasional diasumsikan agar menghindari perbedaan penafsiran terkait definisi dari istilah yang digunakan dalam tulisan penelitian ini. Adapun definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain :

1. Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis yang lazim disebut Undang-Undang Dasar, dan dapat pula tidak tertulis atau disebut konvensi Ketatanegaraan.
2. UUD NRI 1945 adalah suatu naskah yang tertulis yang merupakan hukum tertulis yang tertinggi dan berlaku di Indonesia, serta berisikan aturan-aturan yang bersifat fundamental/mendasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
3. Konstitusionalisme adalah suatu paham yang menghendaki kekuasaan harus dibatasi, penyelenggaraan kekuasaan diselenggarakan berdasarkan kesepakatan umum yang dikristalisasikan ke dalam konstitusi, dan pelaksanaan kekuasaan senantiasa menghendaki adanya pertanggungjawaban dalam kerangka konstitusi.
4. Presidensialisme adalah suatu paham yang menghendaki jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*) yang pelaksanaan pemerintahannya badan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada

badan legislatif dan tidak saling menegasikan kewenangan eksekutif dan legislatif.

5. Sistem adalah merupakan sekumpulan elemen, himpunan dari suatu unsur, komponen fungsional yang saling berhubungan dan berinteraksi satu sama lain untuk mencapai tujuan yang diharapkan.
6. Konstitusionalitas diartikan sebagai suatu sikap dan ketentuan yang konsisten dengan konstitusi, disahkan oleh konstitusi, tidak bertentangan dengan ketentuan konstitusi atau hukum dasar negara. Tergantung pada sebuah konstitusi, atau dijamin atau diatur oleh konstitusi keseluruhan maupun sebagian.
7. Demokratis adalah sifat dari sistem pemerintahan dalam bernegara. Negara yang menerapkan sistem demokrasi secara konsekuen disebut Negara demokratis.
8. Study Komparasi adalah studi yang dimaksudkan untuk mengetahui dan atau menguji perbedaan dua kelompok atau lebih.
9. *Original Intent* adalah penafsiran yang sesuai dengan pengertian asli dari teks atau istilah-istilah yang terdapat dalam konstitusi. Penafsiran ini biasanya digunakan untuk menjelaskan teks, konteks, tujuan dan struktur konstitusi.
10. Disparitas Putusan adalah suatu keadaan dimana putusan hakim tersebut saling berbeda antara suatu perkara dengan perkara yang lain pada objek yang sama. Sekalipun diberikan

undang-undang kepada hakim untuk memutus perkara sesuai dengan ketentuan.

11. Presiden adalah Pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar yang dipilih melalui pemilu sebagaimana yang dimaksud dalam UUD NRI 1945.
12. Wakil Presiden adalah pembantu presiden dalam melakukan kewajibannya sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang dipilih secara bersama-sama dengan presiden dalam satu pemilu sebagaimana yang dimaksud dalam UUD NRI 1945.
13. DPR adalah pemegang kekuasaan pembentuk UU sebagaimana yang termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945.
14. *Presidential Threshold* adalah pengaturan tingkat ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara (*ballot*) atau jumlah perolehan kursi (*seat*) yang harus diperoleh partai politik peserta pemilu agar dapat mencalonkan Presiden dan/atau Wakil Presiden dari partai politik tersebut atau dengan gabungan partai politik.
15. Sistem Presidensial adalah sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*) yang pelaksanaan pemerintahannya badan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif.

16. Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota DPRD 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.
17. Kedaulatan Rakyat adalah kekuasaan yang dikelola berdasarkan rasio-logis untuk kepentingan rakyat (*government by the logical ratio for the people*).