

BUKU REFERENSI

Dr. RAHMAT MUHAJIR NUGROHO, S.H., M.H.

AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN DALAM SISTEM PEMILU

Politik Hukum, Implikasi dan Rekonstruksi

Kata Pengantar

Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Prof. Dr. Muchamad Ali Safa'at, S.H., M.H.

DAFTAR ISI

PENGANTAR Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

PENGANTAR Prof. Dr. Muchamad Ali Safa'at, S.H., M.H.

PRAKATA

DAFTAR ISI

DAFTAR TABEL

DAFTAR GAMBAR

DAFTAR SINGKATAN

BAB 1 PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang 1
- B. Problematika Filosofis, Teoritis dan Yuridis 14

BAB 2 KERANGKA TEORI DAN KONSEPTUAL

AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN

- A. Teori Politik Hukum 17
- B. Teori Hak Konstitusional 20
- C. Teori Kedaulatan dan Demokrasi 22
- D. Teori Tujuan Hukum 31
- E. Teori Pemerintahan Presidensial 41
- F. Konsep Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 50
- G. Konsep Ambang Batas (*Presidential Threshold*) 52
- H. Konsep Politik Hukum 55

BAB 3 POLITIK HUKUM PENGATURAN MEKANISME

PEMILIHAN PRESIDEN DALAM KONSTITUSI

- A. Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Sebelum Perubahan UUD 1945 60
- B. Politik Hukum Pengaturan Mekanisme Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Setelah Perubahan UUD NRI 1945 85

BAB 4	AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN DALAM UNDANG-UNDANG DAN PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI	107
	A. Politik Hukum Pengaturan Ambang Batas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	107
	B. Politik Hukum Pengaturan Ambang Batas dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	137
	C. Politik Hukum Pengaturan Ambang Batas dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	164
	D. Politik Hukum Pengaturan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi	186
	E. Analisis terhadap Putusan MK tentang Pengaturan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden	228
	F. Analisis Perbandingan Politik Hukum dalam UUD NRI 1945, UU Pemilu dan Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pengaturan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden	240
BAB 5	IMPLIKASI HUKUM PENGATURAN AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN	
	A. Istilah dan Pengertian Implikasi Hukum	250
	B. Implikasi Hukum terhadap Hak-Hak Konstitusional Partai Politik	250
	C. Implikasi Hukum terhadap Hakikat Kedaulatan Rakyat	254
	D. Implikasi Hukum terhadap Asas Keadilan Bagi Partai Politik	258

E. Implikasi Hukum terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial dan terbentuknya Koalisi Kartel	260
F. Implikasi Hukum terhadap Nilai-Nilai Keadilan Pancasila	266
BAB 6 REKONSTRUKSI PENGATURAN AMBANG BATAS PENCALONAN PRESIDEN	
A. Pengertian dan Maksud Rekonstruksi	270
B. Penghapusan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden	271
C. Perbandingan Pengaturan Mekanisme Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Beberapa Negara	277
D. Penerapan Pemilu Pendahuluan dalam Pencalonan Presiden di Indonesia sebagai Alternatif dalam Pencalonan Presiden	289
E. Upaya Penyederhanaan Partai Politik melalui <i>Parliamentary Threshold</i>	297
F. Upaya Mewujudkan Rekonstruksi Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden	310
BAB 7 PENUTUP	318

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Usulan Bentuk Negara dan Kepala Negara	62
Tabel 2.	Calon Wakil Presiden Pengganti Megawati	83
Tabel 3.	Implementasi Pemilihan Presiden Sebelum Perubahan UUD 1945	84
Tabel 4.	Alternatif dan Varian Usulan Mekanisme Pemilihan Presiden	91
Tabel 5.	Rumusan Hasil Perubahan Sistem Pemilihan Presiden	102
Tabel 6.	Peta Pendukung dan Penolak Ambang Batas Pencalonan Presiden dalam Pembahasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden Dan Wakil Presiden	133
Tabel 7.	Hasil Pemilu Presiden Tahun 2004 Putaran Pertama	135
Tabel 8.	Hasil Pemilu Presiden Putaran Kedua Tahun 2004	136
Tabel 9.	Peta Pendukung Dan Penolak Ambang Batas Pencalonan Presiden dalam Pembahasan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden Dan Wakil Presiden	160
Tabel 10.	Hasil Pemilu Presiden Tahun 2009	162
Tabel 11.	Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014	163
Tabel 12.	Peta Pendukung Dan Penolak Ambang Batas Pencalonan Presiden/Presidential Threshold dalam Pembahasan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum	183
Tabel 13.	Hasil Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019	185
Tabel 14.	Pengaturan Ambang Batas Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden Pada Pemilu 2004-2019	186
Tabel 15.	Daftar Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pengujian Undang-Undang tentang Ketentuan Ambang Batas Pencalonan Presiden pada Undang-Undang Nomor 42 tahun 2008	187
Tabel 16.	Daftar Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Pengujian Undang-Undang tentang Ketentuan Ambang Batas	191

	Pencalonan Presiden pada Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017	
Tabel 17.	ENPP Pemilu 2019	225
Tabel 18.	Daftar Partai Politik Pemilu 2004-2019	238
Tabel 19.	Politik Hukum dalam Perubahan UUD 1945, Pembentukan Undang-Undang Pemilu dan Putusan Mahkamah Konstitusi	249
Tabel 20.	Partai Politik Peserta Pemilu 2019 dan Hasil Pemilu Legislatif 2014	252
Tabel 21.	Jumlah Pasangan Calon Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004-2019	258
Tabel 22.	Peta Koalisi Partai Politik Sebelum dan Sesudah Pemilu 2019	264
Tabel 23.	Hasil Pemilu Legislatif 2014 dan 2019	276
Tabel 24.	Dinamika Penerapan <i>Parliamentary Threshold</i> Pada Pemilu 2009-2019	303
Tabel 25.	ENPP Pemilu 2014 dan Pemilu 2019	307
Tabel 26.	Ambang Batas Optimal Pemilu 2009	309
Tabel 27.	Partai Politik dan Ambang Batas Parlemen Menurut Undang-Undang dengan Ambang Batas Parlemen Efektif 1%	310
Tabel 28.	Perbandingan Simulasi <i>Parliamentary Threshold</i> Berdasarkan Hasil Pemilu 2019	311

DAFTAR BAGAN

Bagan 1.	Konsistensi Tokoh Perubahan UUD 1945 terhadap Ambang Batas/PT	133
Bagan 2.	Hubungan antara Produk Hukum, Karakter Proses Pembentukan dan Produk Hukum	250
Bagan 3.	Perbandingan Antara <i>Election Contestants Threshold</i> dan <i>Presidential Threshold</i>	277

BAB I

PENDAHULUAN : PEMILIHAN PRESIDEN LANGSUNG DAN HAMBATAN AMBANG BATAS PENCALONAN

A. Latar Belakang

Salah satu perubahan penting dalam struktur ketatanegaraan Indonesia, adalah beralihnya pelaksana kedaulatan rakyat, dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), ke dalam kewenangan berbagai lembaga negara dan termanifestasi dalam hak-hak politik rakyat sesuai ketentuan konstitusi. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menyatakan, “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.¹ Ketentuan tersebut membawa konsekuensi bahwa kedudukan MPR bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara, tetapi menjadi lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara lainnya. Kewenangan MPR untuk memilih calon Presiden dan Wakil Presiden dan menetapkan garis-garis besar daripada haluan negara (GBHN) telah dihapus dari konstitusi, sedangkan mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden masih menjadi kewenangan MPR.²

Menurut Jimly, dalam paham kedaulatan rakyat (*democratie*), pemilik kekuasaan yang tertinggi sesungguhnya adalah rakyat. Kekuasaan itu harus disadari berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, bahkan kekuasaan hendaklah diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat³. Dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD, pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*)⁴.

Selain dilaksanakan oleh lembaga negara, kedaulatan rakyat juga diimplementasikan dalam bentuk hak politik rakyat melalui Pemilihan Umum (Pemilu), karena Pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dapat dilakukan melalui 3 (tiga) cara yaitu pemilihan umum, pemilihan Presiden serta pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam UUD⁵. Dengan kata lain, Pemilu merupakan

¹ Hasil perubahan ketiga UUD 1945. Sebelum dirubah, Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

² Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

³ Jimly Asshiddiqie. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 70.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*, hlm. 72.

instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat⁶.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres) merupakan salah satu mekanisme pemilihan dari sistem Pemilu yang diatur dalam konstitusi. Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan bahwa, “Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)”. Sebelum perubahan UUD 1945, pemilihan calon Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan oleh MPR melalui forum sidang MPR, sesuai yang diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara yang terbanyak”.

Secara historis, penerapan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 sangat dinamis dan beraneka macam, tergantung kondisi sosial politik yang terjadi pada masanya. Pasangan Presiden pertama yakni Soekarno-Hatta, terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden untuk pertama kalinya melalui aklamasi dalam forum Sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945. Saat itu, MPR belum terbentuk, sehingga untuk sementara waktu fungsi MPR dijalankan oleh PPKI. Soekarno berkuasa kurang lebih selama 22 Tahun di era Orde Lama (1945-1967), lalu Soekarno digantikan oleh Soeharto. Soeharto diangkat pertama kali menjadi Presiden pada Tahun 1967 menggantikan Soekarno melalui Sidang Istimewa MPRS (Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara), setelah laporan pertanggungjawaban Presiden Soekarno ditolak oleh MPRS. Soeharto berkuasa selama hampir 32 Tahun di era Orde Baru (1967-1998), dan pada hakekatnya Soeharto tidak pernah dipilih oleh MPR, sebab selalu menjadi calon tunggal dalam setiap sidang pemilihan Presiden di MPR.

Di awal era reformasi, Habibie dilantik sebagai Presiden menggantikan Soeharto yang mengundurkan diri atau menyatakan berhenti sebagai Presiden akibat desakan dan tuntutan dari jutaan Mahasiswa dan masyarakat di seluruh wilayah Indonesia agar Presiden Soeharto “lengser” dari jabatannya, di tengah krisis ekonomi pada Tahun 1998. Habibie menjalankan kekuasaan Presiden kurang lebih hanya 9 bulan (1998-1999), setelah itu diberhentikan melalui Sidang Istimewa MPR karena dianggap bertanggungjawab terhadap lepasnya Timor Timur dari NKRI, pasca jajak pendapat/referendum.

Pemilihan Presiden melalui MPR, baru benar-benar terealisasi sesuai Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 pada saat terpilihnya Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai Presiden pada Tahun 1999. Meskipun Gus Dur tidak lama menjabat, kurang lebih 2 Tahun, Gus Dur diberhentikan

⁶ Ibnu Tricahyono. 2009. *Reformasi Pemilu Menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, Malang: In Trans Publishing, hlm. 6.

oleh MPR pada Tahun 2002, karena dinilai melanggar konstitusi akibat mengeluarkan Dekrit Presiden yang salah satu isinya membubarkan DPR. Gus Dur kemudian digantikan oleh Megawati Soekarno Putri, dan meneruskan sisa masa jabatan Gus Dur hingga Tahun 2004.

Mekanisme pemilihan Presiden melalui MPR berakhir, seiring dengan perubahan UUD 1945 yang mereduksi beberapa kewenangan MPR, antara lain dalam hal memilih Presiden dan Wakil Presiden dan menetapkan GBHN. Calon Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung rakyat, sesuai perintah Pasal 6A ayat (1) UUD NRI 1945, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Perubahan tersebut merupakan perwujudan penguatan prinsip kedaulatan rakyat dan penegasan sistem pemerintahan Presidensial, sebagai amanah reformasi serta konsensus para perancang perubahan UUD NRI 1945.

Sistem pemilihan Presiden langsung, bukan hanya menjadi bagian dari purifikasi sistem presidensial, tetapi juga lebih dari itu bahwa model pemilihan langsung dinilai lebih demokratis dibandingkan melalui MPR⁷. Pemilihan Presiden langsung oleh rakyat dan pembatasan masa jabatan Presiden merupakan rangkaian kesepakatan dasar untuk mempertegas sistem pemerintahan presidensial guna memperkuat sistem pemerintahan yang stabil dan demokratis⁸.

Pemilihan Presiden secara langsung merupakan pilihan rasional untuk menegakkan demokratisasi dengan memotong oligarki *elite* melalui partisipasi langsung rakyat dalam menentukan pemimpinnya⁹. Menurut Arend Lijphart, sebenarnya hanya tiga ciri yang menjadi elemen esensial dari sistem presidensial, yakni (1) Presiden atau kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan yang bersifat tetap (*fixed term*), (2) Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat ataupun melalui dewan pemilih (*electoral college*) seperti di Amerika Serikat, dan (3) Presiden merupakan kepala eksekutif yang bersifat tunggal.¹⁰ Dengan demikian, pemilihan langsung Presiden oleh rakyat melalui pemilu dan pembatasan periodisasi jabatan presiden maksimal dua kali, merupakan upaya pelebagaan sistem demokrasi presidensial, sekaligus menjadi salah satu cara untuk mengakhiri rezim otoriter.

⁷ Luky Sandra Amalia (pnyt). 2016. *Evaluasi Pemilihan Presiden Langsung di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Pelajar bekerjasama dengan Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, hlm. vii.

⁸ Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia. 2006. *Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sesuai dengan Urutan Bab, Pasal dan Ayat*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 14.

⁹ Luky Sandra Amalia, *Loc.cit.* .

¹⁰ Arend Lijphart, *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations* Dlm *ibid.* hlm. 242.

Landasan pemikiran pemilihan Presiden langsung di Indonesia menurut Mahfud minimal didasari oleh dua alasan.¹¹ *Pertama*, pemilihan langsung lebih membuka pintu bagi tampilnya Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat sendiri.¹² *Kedua*, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan sesuai dengan yang berlaku di dalam sistem presidensial.¹³ Sistem Presidensial semu yang berlaku di Indonesia di masa lalu melalui cara pemilihan Presiden oleh MPR, ternyata telah menimbulkan masalah yang dilematis. Pada masa Orde Baru, Presiden menjadi terlalu kuat sehingga sulit untuk dijatuhkan, sementara pada era reformasi justru MPR dan DPR yang terlalu kuat sehingga Presiden mudah dijatuhkan.¹⁴

Mahfud menjelaskan bahwa perubahan yang diinginkan adalah terjadinya keseimbangan kekuatan antara Presiden dan MPR/DPR sesuai dengan ide tentang mekanisme *checks and balances* di dalam ketatanegaraan. Upaya membangun keseimbangan kekuatan ini menurut teorinya dapat dilakukan dengan cara mengikuti cara pemilihan Presiden menurut sistem Presidensial yang lebih murni yakni pemilihan Presiden langsung oleh rakyat¹⁵. Oleh karena itu, pada perubahan ketiga Tahun 2001, sistem pemilihan Presiden langsung dimasukkan ke dalam UUD NRI 1945 oleh MPR.

Ketentuan Pemilihan Presiden diatur di dalam Pasal 6A ayat (1) sampai dengan ayat (5) UUD NRI 1945 yang selengkapnya berbunyi:¹⁶

- (1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.***
- (2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.***
- (3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.***
- (4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam

¹¹ Moh. Mahfud MD. 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, Hlm. 133-135.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 134.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Pasal 6A ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) UUD NRI 1945 hasil perubahan ketiga.

pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden.****

(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.***

Ketentuan dalam Pasal 6A ayat (1) sampai dengan ayat (5) sudah cukup lengkap mengatur mekanisme Pemilihan Presiden. Sistem pemilihan yang digunakan adalah sistem dua putaran (*two round system/majority run off*).¹⁷ Syarat kemenangan atau keterpilihan ditentukan oleh suara mayoritas mutlak (lebih dari 50%) serta persebaran wilayah. Calon Presiden diajukan oleh Partai Politik sendiri atau melalui gabungan partai politik peserta pemilihan umum, tanpa persyaratan ambang batas pencalonan Presiden.

Mekanisme pemilihan Presiden diatur lebih teknis dalam Undang-Undang (UU) Pemilu. Sejumlah UU yang mengatur tata cara Pilpres dari Pemilu Tahun 2004 sampai dengan Pemilu 2019 yaitu UU Nomor 23 Tahun 2003, UU Nomor 42 Tahun 2008 serta UU Nomor 7 Tahun 2017. Selain mengatur tata cara Pilpres, ketiga UU tersebut juga mengatur ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, yang sering disebut dengan istilah *Presidential Threshold*¹⁸ (selanjutnya disingkat ambang batas/PT). Isu konstusionalitas ambang batas/PT tersebut memunculkan pro dan kontra, karena sama sekali tidak ada ketentuan dalam UUD NRI 1945. Beberapa pihak menilai ambang batas/PT bertentangan dengan konstitusi, namun sebagian lainnya menyatakan tidak bertentangan dengan konstitusi. Penelitian ini difokuskan untuk menganalisis permasalahan pengaturan Ambang batas/PT dalam UU Pemilu dikaitkan dengan norma dalam konstitusi.

Persyaratan ambang batas/PT dengan besaran angka persentase kursi atau persentase suara hasil pemilu, pertama kali diatur dalam UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pilpres. Pasal 5 ayat (4) UU No 23 Tahun 2003 berbunyi, “Pasangan Calon hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara

¹⁷ Sistem dua putaran ini masih satu keluarga dengan sistem pluralitas. Prinsip sistem pluralitas/mayoritas itu sederhana. Setelah suara diberikan dan dihitung jumlah seluruhnya, para kandidat atau partai-partai dengan suara terbanyak dinyatakan sebagai pemenang (mungkin juga ada syarat-syarat tambahan). Bagaimanapun juga, cara tercapainya tujuan itu sangat beragam dalam prakteknya. Ada lima macam sistem pluralitas/mayoritas yang bisa diidentifikasi: *First Past The Post (FPTP)*, *Block Vote (BV)*, *Party Block Vote (PBV)*, *Alternative Vote (AV)*, dan *Two Round System (TRS)*. Andrew Reynolds et al. 2016. *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru Internasional IDEA, (Electoral System Design: The New International IDEA Handbook)*. Jakarta: Perludem, hlm. 39.

¹⁸ Istilah ini menimbulkan polemik, karena di berbagai negara *Presidential Threshold* diartikan sebagai ambang batas keterpilihan Presiden bukan ambang batas pencalonan Presiden.

nasional dalam Pemilu anggota DPR”. Pengaturan ambang batas/PT pada UU 23/2003 melalui proses perdebatan yang panjang di DPR, terutama berkaitan dengan isu konstiusionalitas angka *threshold* 15% kursi atau 20% suara, yang sulit dicari rasionalitasnya.

Gagasan tersebut pertama kali muncul dari usulan pemerintah yang menginginkan agar calon Presiden tidak terlalu banyak, berbasis pada hitungan statistik dapat diprediksi jumlah calon Presiden maksimal hanya 5 (lima) orang, jika ambang batas 20% diterapkan.¹⁹ Pemikiran ambang batas tersebut mendapat respon yang sangat beragam dari anggota DPR dan menimbulkan pro dan kontra. Meskipun, akhirnya dapat dicapai kesepakatan antar fraksi di DPR melalui kompromi dengan menurunkan angka *threshold* sebesar 3% kursi atau 5% suara²⁰, dan untuk sementara waktu diterapkan pada Pilpres Tahun 2004. Pelaksanaan Pilpres di Tahun 2004 didahului oleh penyelenggaraan Pemilu legislatif sehingga angka ambang batas/PT diambil dari hasil Pemilu legislatif pada Tahun 2004 tersebut.

Perdebatan tentang pengaturan ambang batas/PT selalu menjadi isu sentral pada setiap pembahasan Rancangan Undang-Undang Pilpres. Topik perdebatan hanya seputar pada margin angka-angka *threshold* dari yang tertinggi (30%) hingga terendah (0%).²¹ Hampir tidak ada pembahasan yang membicarakan sesuatu yang lebih substantif tentang bagaimana menghasilkan calon Presiden yang berkualitas, dan bagaimana mekanisme pencalonan Presiden yang demokratis dan terbuka. Keputusan akhir kerap kali ditempuh melalui forum lobi-lobi antar pimpinan fraksi, karena sulitnya mencapai kesepakatan antar fraksi dalam persidangan. Hasil kesepakatan sidang paripurna DPR Tahun 2008, ambang batas/PT dinaikkan menjadi minimal 20% kursi atau 25% suara, sebagaimana diatur pada Pasal 9 UU No. 42/2008 tentang Pemilu Presiden, “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 nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden”. Ketentuan tersebut digunakan untuk Pemilu Tahun 2009. Pelaksanaan Pemilu Tahun 2009 sama seperti Pemilu Tahun 2004 dilakukan secara terpisah

¹⁹ Risalah Rapat Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, Masa Persidangan III, Rapat Kerja ke-2, Senin 24 Maret 2003, hlm. 135.

²⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003, Pasal 101, menyatakan, “Khusus untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2004 partai politik atau gabungan partai politik yang memenuhi persyaratan perolehan suara pada Pemilu anggota DPR sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) dari jumlah kursi DPR atau 5% (lima persen) dari perolehan suara sah secara nasional hasil Pemilu anggota DPR Tahun 2004 dapat mengusulkan Pasangan Calon”.

²¹ Dirangkum dari Risalah Rapat Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2008.

antara Pileg dan Pilpres, sehingga angka ambang batas/PT menggunakan hasil Pileg Tahun 2009.

Pada penyelenggaraan Pilpres Tahun 2014, tidak terjadi perubahan regulasi. Akibat perdebatan panjang yang tak berujung tentang ambang batas/PT, rencana revisi UU Pilpres akhirnya gagal bahkan sejak masih di tingkat Badan Legislatif (Baleg) DPR. Akibatnya, draf revisi RUU tersebut tidak pernah sempat dibawa ke Rapat paripurna DPR, dan rencana revisi secara resmi dihentikan pada tanggal 3 Oktober 2013.²² Pada akhirnya, UU No. 42 Tahun 2008 digunakan untuk pelaksanaan Pilpres Tahun 2014, sehingga besaran angka ambang batas/PT yang diterapkan sama dengan Pilpres di Tahun 2009 yaitu sebesar minimal 20% kursi atau 25% suara. Pemilu Tahun 2014 juga dilakukan secara terpisah antara Pileg dan Pilpres, sehingga angka ambang batas/PT menggunakan hasil Pileg Tahun 2014.

Pengaturan ambang batas/PT yang berbeda terjadi pada menjelang Pemilu Tahun 2019. UU No. 42 Tahun 2009 diganti dengan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, khususnya Pasal yang mengatur ambang batas/PT mengalami perubahan. Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 menyatakan, “Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya”. Dari sisi besaran angka ambang batas/PT sama dengan UU No. 42 Tahun 2008 yaitu 20% kursi atau 25% suara. Perbedaannya terletak pada sumber angka *threshold* pada UU No.7/2017 diambil dari hasil Pemilu anggota DPR lima tahun sebelumnya, sehingga ambang batas/PT Pemilu 2019 menggunakan hasil Pileg tahun 2014. Hal tersebut terjadi, dikarenakan penyelenggaraan Pemilu tahun 2019 dilakukan secara serentak (*concurrent election*) yaitu Pileg dan Pilpres dilaksanakan secara bersamaan waktunya, maka tidak mungkin angka ambang batas/PT diambil dari hasil Pileg 2019.

Isu utama yang menjadi perdebatan panjang dalam pembahasan RUU Pemilu (UU 7 Tahun 2017) adalah angka ambang batas/PT yang menggunakan hasil Pemilu DPR sebelumnya, sementara pelaksanaan Pemilu dilakukan secara serentak. Kesenjangan Pemilu tersebut, bermula dari putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang memutuskan bahwa pelaksanaan Pemilu secara terpisah antara Pileg dan Pilpres bertentangan dengan konstitusi, sehingga Pemilu dinyatakan konstitusional jika dilaksanakan secara serentak²³. MK mengabulkan gugatan Effendy Ghazali terkait dengan konstitusionalitas Pemilu terpisah

²² Saldi Isra. 2017. *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*. Jakarta: Themis Publishing, hlm. 19.

²³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 87.

dikaitkan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal 22E ayat (2) UUD NRI 1945 jika dibaca langsung dalam satu tarikan nafas, “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”, maka lebih tepat diterapkan secara serentak (*concurrent election*), sebab ruang lingkup Pemilu mencakup pengisian terhadap 5 (lima) jabatan tersebut. Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan dan Pilpres²⁴

Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 tersebut mengabulkan sebagian permohonan pemohon yaitu terhadap Ps. 3 ayat (5), Ps. 12 ayat (1) dan ayat (2), Ps. 14 ayat (2), dan Ps. 112 UU No. 42/2008 tentang Pilpres karena dinilai bertentangan dengan konstitusi. Namun, Pasal 9 UU 42/2008 yang memuat ketentuan ambang batas/PT dan menjadi bagian dari Pasal yang dimohonkan ke MK, diputus oleh MK tidak bertentangan dengan konstitusi. Dalam pertimbangannya MK menyatakan bahwa dengan penyelenggaraan Pilpres dan Pileg secara serentak maka ketentuan pasal persyaratan perolehan suara partai politik sebagai syarat untuk mengajukan pasangan Capres dan Cawapres merupakan kewenangan pembentuk UU dengan tetap bersandar pada ketentuan UUD 1945²⁵ Dengan kata lain, apakah persyaratan ambang batas/PT akan diatur atau tidak, merupakan kebijakan hukum terbuka (*open legal policy*) bagi pembentuk Undang-Undang.

Pembentuk UU (DPR dan Presiden) merespon putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 dengan merumuskan ketentuan baru tentang ambang batas/PT dalam UU No. 7/2017 sebagai dasar hukum penyelenggaraan Pemilu Tahun 2019. Terkait dengan ambang batas/PT sebenarnya sudah tidak relevan lagi untuk dimasukkan sebagai syarat pencalonan, karena Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dilakukan secara bersamaan. Pertanyaan sederhana, darimana syarat ambang batas/PT akan diambil ketika hasil Pileg belum bisa diketahui.

Partai-Partai pendukung ambang batas/PT mengusulkan agar ambang batas/PT menggunakan hasil Pileg sebelumnya (Pemilu 5 Tahun yang lalu). Pemikiran tersebut menimbulkan perdebatan sengit antar fraksi-fraksi di DPR. Sebagian Fraksi (Gerindra, Demokrat, PAN, dan PKS) menilai ketentuan tersebut tidak masuk akal, karena hasil Pemilu legislatif tahun 2014 sudah digunakan untuk Pilpres 2014, sehingga tidak bisa lagi digunakan untuk Pemilu tahun 2019. Seharusnya UU Pilpres tidak perlu mencantumkan persyaratan ambang batas/PT karena Pemilu sudah dilaksanakan secara serentak. Namun, sebagian fraksi (PDIP, Golkar, PKB, PPP dan Nasdem) menyatakan ambang batas itu masih relevan dan

²⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 83-84.

²⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, hlm. 84-85.

konstitusional karena MK tidak membatalkan ambang batas/PT dan hal itu merupakan kewenangan dari pembentuk UU untuk mengaturnya (*open legal policy*).²⁶

Perbedaan pendapat antar Fraksi di DPR RI tidak dapat dipertemukan meskipun sudah diusahakan dengan musyawarah mufakat dan lobi antar pimpinan. Akhirnya keputusan diambil dengan mekanisme *voting* atau pemungutan suara anggota DPR RI. Namun sebelum *voting* dilakukan, beberapa fraksi *walkout* atau keluar dari sidang paripurna karena tidak sependapat dengan keputusan yang akan diambil, antara lain Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Gerindra, Fraksi PAN, dan Fraksi PKS. Keputusan diambil dengan cara menghitung jumlah anggota yang hadir pada saat sidang yaitu 538 anggota, dengan rincian yang pro terhadap opsi A (setuju ambang batas) sebanyak 322 orang dan yang memilih opsi B (tidak setuju ambang batas) sejumlah 216 orang.²⁷

Ketentuan ambang batas/PT hasil *voting* di DPR tersebut akhirnya disahkan dan dicantumkan dalam Pasal 222 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu 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 tersebut menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 2019, dan kemungkinan juga diterapkan pada Pemilu 2024, karena sampai dengan penelitian ini ditulis, belum ada pembahasan terkait Undang-Undang Pemilu untuk penyelenggaraan Pemilu tahun 2024. Jika tidak ada perubahan peraturan ambang batas/PT, maka ambang batas/PT pada Pilpres 2024 akan menggunakan hasil Pileg tahun 2019.

Apabila Pasal 222 UU 7/2017 dibandingkan dengan pengaturan pencalonan Presiden pada Pasal 6A Ayat (2) UUD NRI 1945 maka tidak ditemukan angka Ambang batas/PT seperti yang termuat dalam UU Pemilu tersebut. Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan,

“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”.

²⁶ Dirangkum dari Risalah Rapat Paripurna DPR RI pembahasan RUU Pemilu (UU 7/2017) pada tahun 2017.

²⁷ Risalah Rapat Paripurna DPR RI mengenai *Pembicaraan Tingkat II RUU tentang Pemilihan Umum*, Kamis 20 Juli 2017, hlm. 60.

Terdapat perbedaan pengaturan pencalonan Presiden antara norma dalam konstitusi dengan ketentuan yang tertera pada UU Pemilu. Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 yang tidak mencantumkan persyaratan pencalonan Presiden, sedangkan Pasal 222 UU No. 7/2017 mencantumkan persyaratan pencalonan Presiden yang harus dipenuhi oleh Partai Politik dengan minimal 20% kursi di DPR RI atau 25% perolehan suara sah Pemilu DPR sebelumnya. Pengaturan lebih lanjut persyaratan pencalonan tidak didelegasikan oleh konstitusi. Pasal 6A ayat (5) UUD NRI 1945 memerintahkan,

“Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang”.

Ketentuan ini mengamanahkan kepada pembentuk UU untuk mengatur tata cara pelaksanaan Pilpres, bukan persyaratan. Namun, pembentuk UU menafsirkan frasa “tata cara” tersebut, bukan hanya mengatur teknis dan prosedur pelaksanaan Pemilu, tetapi juga memasukkan ketentuan “persyaratan” dalam mekanisme pencalonan Presiden²⁸.

Pengaturan ambang batas/PT dalam sistem Pemilu (Pilpres) oleh beberapa pihak didasarkan pada argumentasi dan pertimbangan antara lain sebagai berikut²⁹. *Pertama*, Presiden perlu mendapat dukungan yang kuat dari parlemen (DPR) agar pemerintahan dapat berjalan dengan efektif dan stabil, karena terdapat beberapa kebijakan Presiden yang membutuhkan persetujuan atau pertimbangan dari DPR. *Kedua*, adanya kekhawatiran sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multipartai membuka kemungkinan terpilihnya Presiden dari Partai Politik yang minoritas di parlemen (DPR), sehingga rawan terjadinya *deadlock* (jalan buntu) pada hubungan antara Presiden dan DPR. *Ketiga*, kehadiran ambang batas/PT dibutuhkan untuk mendukung upaya penyederhanaan Partai Politik sehingga dapat mewujudkan konsolidasi demokrasi dan mempermudah tercapainya konsensus (kesepakatan) antar partai politik di parlemen. Oleh karena itu, koalisi atau kerjasama antar Partai Politik menjadi kebutuhan untuk membangun kesepakatan sejak dini, bermula dari pengusulan pasangan Capres dan Cawapres dalam Pemilu. Dengan menggunakan minimal ketiga alasan di atas, eksistensi ambang batas/PT dipertahankan dalam UU Pemilu.

²⁸ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, secara etimologis, “Tata Cara” berarti aturan (cara) menurut adat kebiasaan, atau adat kebiasaan, sedangkan “Persyaratan” adalah hal-hal yang menjadi syarat <https://kbbi.kemdikbud.go.id> (diakses 29 Juni 2022).

²⁹ Argumentasi tersebut dirangkum dari berbagai pendapat yang tercatat dalam Risalah Sidang Pembahasan RUU Pemilu.

Pada sudut pandang yang lain, ketentuan ambang batas/PT dianggap merugikan dan memiliki banyak implikasi. *Pertama*, kebijakan mempertahankan ambang batas/PT telah mereduksi bahkan mengeliminasi hak konstitusional Partai Politik dalam mengusulkan paslon Capres dan Cawapres yang digaransi konstitusi. *Kedua*, ambang batas/PT memasung bahkan mengingkari kedaulatan rakyat, karena membatasi jumlah calon Presiden yang akan muncul, sekaligus membatasi hak rakyat untuk mendapatkan alternatif calon Presiden yang lebih banyak. *Ketiga*, ambang batas/PT merusak logika sistem Presidensial. Dalam sistem pemerintahan Presidensial, Presiden dan DPR merupakan lembaga yang terpisah, masing-masing memiliki basis dukungan dari rakyat. Oleh karenanya, menggunakan hasil Pemilu legislatif sebagai modal pengusulan paslon Capres dan Cawapres dengan dalih memperkuat sistem pemerintahan Presidensial, sungguh tidak tepat dan tak berdasar.

Ketentuan Ambang batas/PT yang diatur UU No.7/2017 tersebut telah berulang kali dimohonkan pengujian materiil (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi (MK).³⁰ Hal ini menunjukkan bahwa ambang batas/PT ini masih menjadi persoalan besar dalam praktik demokrasi di Indonesia. Para pemohon berpendapat bahwa Ps. 222 UU 7/2017 bertentangan dengan konstitusi, terutama Pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945 yang merupakan landasan konstitusional pengusulan paslon Capres dan Cawapres. Namun MK menilai bahwa regulasi ambang batas/PT itu merupakan ranah kewenangan pembentuk Undang-Undang sehingga MK merasa tidak berwenang untuk membatalkannya, dan menyatakan produk hukum tersebut merupakan *open legal policy* (kebijakan hukum terbuka).

Saldi Isra³¹ menyatakan, sebagai hukum dasar, UUD 1945 telah memberikan panduan yang lebih dari cukup dalam menata proses pengajuan capres dan cawapres. Dalam posisi sebagai norma dasar, aturan tersebut terbuka untuk dijabarkan lebih jauh dengan peraturan yang lebih rendah, namun elaborasinya tidak boleh menyimpang dari aturan yang sudah dinyatakan secara definitif. Di dalam UUD 1945 terdapat petunjuk-petunjuk untuk mencari dan menemukan materi muatan dari Undang-Undang. Maria Farida³², menjelaskan untuk menemukan materi muatan Undang-Undang dapat digunakan 3 (tiga) pedoman yaitu: 1) dari ketentuan dalam batang tubuh (Pasal-Pasal) UUD 1945; 2) Berdasarkan wawasan negara berdasar atas hukum; 3) Berdasarkan wawasan pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi.

³⁰ Sampai dengan penelitian ini ditulis, Pasal 222 UU 7 Tahun 2017 telah 22 kali di *judicial review* di MK, sedangkan Pasal 9 UU No. 42 Tahun 2008 telah diuji materi di MK sebanyak 9 kali.

³¹ Saldi Isra, *Op. Cit.*, hlm. 21.

³² Maria Farida Indrati S. 2007. *Ilmu Perundang-Undangan (1), Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Penerbit Kanisius, hlm. 236-237.

B. Problematika Filosofis, Teoritis dan Yuridis

Berdasarkan uraian yang dipaparkan di atas, terdapat beberapa problematika pengaturan ambang batas/PT sebagaimana diatur Pasal 222 UU No. 7/2017 tentang Pemilu. Pertama, problematika filosofis, kedua, problematika teoritis dan ketiga, problematika yuridis.

Pertama, problematika filosofis terdiri atas problematika ontologis, problematika epistemologis dan problematika aksiologis. Problematika ontologis, mempertanyakan tentang makna atau hakikat dari pengaturan ambang batas/PT dalam UU Pemilu. Pada hakikatnya pengaturan ambang batas/PT merupakan persyaratan yang berfungsi untuk membatasi hak Partai Politik peserta pemilu untuk mengusulkan paslon Capres dan Cawapres dalam Pemilu.

Problematika epistemologis, mempertanyakan metode ambang batas/PT dalam pengajuan Capres dan Cawapres. Metode yang digunakan untuk membatasi hak Partai Politik peserta pemilu dalam pengajuan paslon Capres dan Cawapres adalah besaran angka perolehan kursi Partai Politik di DPR sebesar minimal 20% atau perolehan suara Partai Politik sebesar minimal 25% dari hasil Pemilu DPR sebelumnya. Pemberlakuan metode ambang batas/PT tersebut mengakibatkan hak konstitusional Partai Politik peserta pemilu terbatas dan bahkan sebagian Partai Politik Peserta Pemilu kehilangan haknya untuk mengajukan paslon Capres dan Cawapres.

Problematika aksiologis, mempertanyakan tentang nilai manfaat dari pengaturan ambang batas/PT. Aturan ambang batas/PT tidak bisa memberikan manfaat secara menyeluruh kepada Partai Politik peserta pemilu untuk menikmati hak konstitusionalnya dalam pengusulan paslon Capres dan Cawapres pada tahapan Pemilu.

Kedua, problematika teoritis adalah pengajuan paslon Capres dan Cawapres oleh Partai Politik dalam Pemilu secara teoritis merupakan perwujudan salah satu fungsi dari Partai Politik sebagai sarana rekrutmen politik. Kehadiran ambang batas/PT dalam pengusulan Capres dan Cawapres berdampak pada fungsi rekrutmen politik tidak dapat dilaksanakan secara bebas dan mandiri oleh Partai Politik peserta Pemilu.

Ketiga, Problematika yuridisnya adalah aturan ambang batas pencalonan Presiden pada Ps. 222 UU 7/2017 bertentangan (*conflict of norm*) dengan Ps. 6A ayat (2) UUD NRI 1945, sebab “ambang batas” kandidasi Capres dan Cawapres yang dimaksud pada Ps. 6A ayat (2) UUD NRI 1945 bukan perolehan 20% kursi DPR atau 25% suara sah Pemilu legislatif, tetapi pada persyaratan partai politik sebagai Peserta Pemilu. Oleh karena itu, “Ambang batas” yang dimaksud dalam UUD NRI 1945 adalah ambang batas Partai Politik menjadi Peserta Pemilu

(*Election Contestants Threshold*)³³ sedangkan ambang batas yang diatur dalam UU Pemilu adalah ambang batas Partai Politik menjadi pengusul Capres dan Cawapres (*Presidential Threshold*). Kedua ketentuan tersebut mengandung konsekuensi yang berbeda. “Ambang Batas” Partai Politik Peserta Pemilu menghasilkan Partai Politik yang lolos dan tidak lolos sebagai Peserta Pemilu, sedangkan ambang batas pencalonan Presiden menghasilkan Partai Politik peserta pemilu yang dapat dan tidak dapat mengusulkan pasangan Capres dan Cawapres.

Dengan demikian, Ps. 6A ayat (2) UUD NRI 1945 menghendaki agar seluruh Partai Politik peserta pemilu dapat mengajukan paslon Capres dan Cawapres, sedangkan Pasal 222 UU No. 7/2017 menghendaki agar tidak seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dapat mengusulkan paslon Capres dan Cawapres. Disinilah letak pertentangan (*conflict of norm*) kedua aturan hukum tersebut.

Berdasarkan latar belakang yang penulis uraikan di atas, maka isu hukum yang akan diteliti oleh penulis adalah pertentangan norma (*conflict of norm*) antara Ps. 222 UU No. 7/2017 tentang Pemilu yang mengatur tentang Ambang batas/PT dengan Ps. 6A ayat (2) UUD NRI 1945. Oleh karenanya penting untuk diungkap latar belakang pemikiran lahirnya aturan ambang batas/PT yang telah menjadi perdebatan dan kontroversi sejak dalam proses pembentukannya di DPR dan puluhan kali pengujian materiil (*judicial review*) terhadap Undang-Undang Pemilu di Mahkamah Konstitusi. Dengan menggunakan optik Politik Hukum sebagai pisau analisisnya maka diharapkan dapat menggali secara mendalam pikiran-pikiran, alasan-alasan dan kemana arah kebijakan hukum dari rumusan aturan Ambang batas/PT dalam Pemilu hendak dituju.

Selain pertentangan norma, penulis juga meneliti implikasi yang lebih luas dari pemberlakuan ambang batas/PT dalam kehidupan demokrasi. Bukan hanya berdampak terhadap hak konstitusional partai politik peserta pemilu, persyaratan ambang batas/PT juga berimplikasi antara lain terhadap prinsip kedaulatan rakyat dan sistem pemerintahan Presidensial. Upaya untuk mendapatkan pemahaman yang lebih komprehensif terkait hal tersebut, urgen kiranya untuk dielaborasi dengan pertanyaan apa implikasi hukum pengaturan ambang batas/PT terhadap hak konstitusional partai politik, prinsip kedaulatan rakyat, serta sistem pemerintahan Presidensial. Aturan ambang batas/PT tersebut sampai dengan buku ini ditulis masih berlaku dan kemungkinan akan diberlakukan pada Pemilu berikutnya, sehingga implikasi hukum penerapan ambang batas/PT akan terus berlanjut.

³³ Istilah *Election Contestants Threshold* merupakan istilah yang diciptakan oleh Penulis sendiri.

Dengan demikian diperlukan rekonstruksi pengaturan Ambang batas/PT untuk mengatasi implikasi hukum tersebut dan meluruskan pemikiran sebagaimana pada awalnya gagasan pemilihan Presiden langsung didesain. Konsep pengaturan ambang batas/PT dan mekanisme pencalonan Presiden kedepan yang tepat dengan lebih demokratis, menjamin hak-hak konstitusional Partai Politik, sesuai prinsip kedaulatan rakyat dan menguatkan sistem pemerintahan Presidensial sangat relevan untuk direkonstruksi dalam regulasi pemilu di In