

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai Lembaga yang memiliki kewenangan menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut: UUD 1945) memainkan peran strategis dalam mengawal konstitusionalitas norma hukum di Indonesia.¹ Eksistensi MK tidak hanya berfungsi sebagai penjaga konstitusi atau *guardian of the constitution*, namun juga berperan sebagai penafsir tunggal konstitusi yang putusannya bersifat final dan mengikat.²

Dalam menjalankan fungsinya tersebut, MK seringkali dihadapkan pada permasalahan yang rumit ketika harus memutuskan: Apakah suatu norma dalam undang-undang bertentangan dengan konstitusi? atau Justru merupakan ranah kebijakan terbuka yang menjadi kewenangan pembentuk undang-undang? Hal ini menunjukkan bahwa MK tidak hanya berperan sebagai lembaga yudikatif semata, melainkan juga harus mampu menempatkan diri secara tepat dalam sistem ketatanegaraan yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan dan saling mengawasi atau *checks and balances*.³

Pengaturan mengenai ambang batas pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden, juga dikenal sebagai *Presidential Threshold*, adalah salah satu masalah konstitusional yang sering diuji di MK. Pengaturan ambang

¹ Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 297

² Maruarar Siahaan, 2011, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 15

³ Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara Dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 123

batas ini pada dasarnya bertujuan untuk menyederhanakan sistem kepartaian dan menciptakan pemerintahan yang efektif melalui dukungan politik yang kuat di parlemen.⁴ Namun, ambang batas pencalonan menimbulkan perdebatan konstitusional, khususnya mengenai jaminan hak warga negara untuk dipilih dalam jabatan publik sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945, terutama dalam menyeimbangkan efektivitas pemerintahan dengan perlindungan hak konstitusional warga negara yang menuntut kehati-hatian dalam penafsiran konstitusi.

Dalam sejarah pengujian undang-undang mengenai ambang batas pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden, MK telah beberapa kali menolak permohonan para pemohon dengan alasan bahwa ambang merupakan *open legal policy* pembentuk undang-undang. Doktrin *open legal policy* ini pada dasarnya merupakan ruang kebijakan yang diberikan oleh konstitusi kepada pembentuk undang-undang untuk menentukan pilihan kebijakan dalam mengatur suatu hal, sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi dan tidak menimbulkan kesewenang-wenangan.⁵

Melalui doktrin ini, MK menghormati wewenang legislatif untuk membuat undang-undang sekaligus menghindari *judicial activism* yang berlebihan. Penerapan doktrin *open legal policy* dalam putusan-putusan sebelumnya menunjukkan sikap kehati-hatian MK untuk tidak terlalu jauh melakukan intervensi terhadap kebijakan politik yang menjadi ranah kewenangan

⁴ Ramlan Surbakti, 2010, *Memahami Ilmu Politik*, Grasindo, Jakarta, hlm. 178

⁵ Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007, *Ilmu Perundang-Undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 89

legislatif, meskipun pada saat bersamaan harus tetap menjaga agar kebijakan tersebut tidak melanggar prinsip-prinsip konstitusional.⁶

Namun pada akhirnya, MK mengeluarkan Putusan MK No. 62/PUU-XXII/2024, yang mengabulkan sebagian permohonan pengujian Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 (UU No. 7 Tahun 2017) tentang Pemilihan Umum terhadap UUD 1945. Putusan ini menarik perhatian karena menunjukkan adanya pergeseran MK dalam menilai konstitusionalitas ambang batas pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Dalam putusan-putusan sebelumnya, MK telah menunjukkan kecenderungan untuk memungkinkan pembentukan undang-undang untuk memanfaatkan doktrin *open legal policy*. Namun, putusan ini menunjukkan bahwa MK sedang melakukan pemeriksaan yang lebih mendalam terhadap konstitusionalitas pengaturan ambang batas tersebut. Pergeseran ini memunculkan pertanyaan kritis mengenai konsistensi MK dalam menerapkan doktrin *open legal policy* dan faktor-faktor apa saja yang mendorong terjadinya perubahan orientasi dalam pertimbangan hukumnya.⁷

Pergeseran pertimbangan MK dalam Putusan MK No. 62/PUU-XXII/2024 ini menjadi penting untuk dikaji secara mendalam karena berimplikasi luas terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam hal mekanisme pencalonan presiden dan wakil presiden pada pemilihan umum mendatang. Perubahan sikap MK tersebut dapat mempengaruhi dinamika politik elektoral, pola koalisi partai politik, serta pada akhirnya akan berdampak pada

⁶ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008, hlm. 145

⁷ Fatkhurohman dan Miftakhul Huda, 2018, “Konsistensi Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Undang-Undang”, Jurnal Konstitusi, Vol. 15, Nomor 2, Juni 2018, hlm. 342

konfigurasi kekuatan politik di Indonesia. Lebih dari itu, pergeseran ini juga menimbulkan pertanyaan fundamental mengenai peran MK dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, apakah sebagai lembaga yang seharusnya memberikan penghormatan penuh terhadap kebijakan legislatif? atau justru harus lebih aktif dalam melindungi hak-hak konstitusional warga negara meskipun harus berhadapan dengan pilihan kebijakan pembentuk undang-undang?⁸

Dari perspektif teori hukum tata negara, pergeseran pertimbangan ini dapat dipahami dalam kerangka teori interpretasi konstitusi yang dikemukakan oleh berbagai ahli hukum tata negara. Menurut Jimly Asshiddiqie, interpretasi konstitusi tidak dapat dilepaskan dari konteks sosial, politik, dan kebutuhan hukum masyarakat pada suatu masa tertentu, sehingga penafsiran konstitusi bersifat dinamis dan dapat berkembang sesuai dengan perkembangan zaman.⁹ Pandangan ini sejalan dengan teori *living constitution* yang menganggap bahwa konstitusi harus dipahami sebagai dokumen hidup yang dapat beradaptasi dengan perubahan nilai dan kebutuhan masyarakat. Dalam konteks Putusan MK No. 62/PUU-XXII/2024, pergeseran pertimbangan MK dapat dipahami sebagai upaya untuk menyesuaikan penafsiran konstitusi dengan dinamika ketatanegaraan dan tuntutan demokratisasi yang berkembang di masyarakat Indonesia saat ini.¹⁰

⁸ Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 201

⁹ Jimly Asshiddiqie, 2012, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 156

¹⁰ Moh. Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 67

Di sisi lain, pergeseran pertimbangan ini juga menimbulkan perdebatan mengenai konsistensi dan prediktabilitas putusan MK sebagai salah satu prinsip penting dalam negara hukum. Hans Kelsen dalam teori hukum murninya menekankan pentingnya konsistensi dan kepastian hukum dalam sistem hukum yang baik, di mana lembaga peradilan harus menerapkan norma hukum secara konsisten untuk menjamin kepastian hukum bagi masyarakat.¹¹

Dalam konteks putusan MK, konsistensi menjadi penting karena putusan tersebut bersifat final dan mengikat serta menjadi acuan bagi penyelenggaraan ketatanegaraan. Oleh karena itu, pergeseran pertimbangan yang terjadi dalam Putusan MK No. 62/PUU-XXII/2024 perlu dikaji secara kritis untuk memahami apakah pergeseran tersebut merupakan bentuk perkembangan penafsiran konstitusi yang *legitimate* ataukah justru menimbulkan ketidakpastian hukum yang dapat mengancam stabilitas sistem ketatanegaraan.¹²

Persoalan ambang batas pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden juga tidak dapat dilepaskan dari konteks sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia. Dalam sistem presidensial, presiden memiliki legitimasi yang kuat karena dipilih langsung oleh rakyat, namun pada saat bersamaan juga memerlukan dukungan politik di parlemen untuk menjalankan pemerintahan secara efektif.¹³

¹¹ Hans Kelsen, 2011, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung, hlm. 123

¹² Pan Mohamad Faiz, 2016, “Dimensi Konsistensi Putusan Mahkamah Konstitusi”, Jurnal Yudisial, Vol. 9, Nomor 2, Agustus 2016, hlm. 189

¹³ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 308

Pengaturan ambang batas pencalonan pada dasarnya dimaksudkan untuk memastikan bahwa presiden yang terpilih memiliki dukungan politik yang memadai di parlemen sehingga dapat menjalankan pemerintahan dengan stabil. Namun demikian, pengaturan ini juga menimbulkan dilema konstitusional ketika ambang batas yang ditetapkan terlalu tinggi sehingga berpotensi membatasi hak konstitusional warga negara untuk dipilih dan juga dapat mereduksi kompetisi demokratis dalam pemilihan umum. Dilema inilah yang menjadi salah satu pertimbangan penting bagi MK dalam memutus perkara terkait ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden.¹⁴

Dalam literatur hukum tata negara komparatif, pengaturan mengenai persyaratan pencalonan presiden memang bervariasi di berbagai negara yang menganut sistem presidensial. Beberapa negara menetapkan persyaratan yang relatif mudah untuk mendorong partisipasi politik yang luas, sementara negara lain menetapkan persyaratan yang lebih ketat untuk menjamin efektivitas pemerintahan.¹⁵ Perbandingan dengan praktik ketatanegaraan di negara lain dapat memberikan perspektif yang berharga dalam memahami pilihan kebijakan Indonesia terkait ambang batas pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Namun demikian, perlu diingat bahwa setiap negara memiliki konteks sejarah, politik, dan konstitusional yang berbeda sehingga tidak dapat begitu saja mengadopsi model dari negara lain tanpa mempertimbangkan kekhasan sistem ketatanegaraan Indonesia sendiri. Oleh karena itu, kajian terhadap

¹⁴ Bivitri Susanti et al., 2004, *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Putusan Mahkamah Konstitusi*, PSHK Indonesia, Jakarta, hlm. 78

¹⁵ Andrew Ellis et al., 2006, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, hlm. 134

putusan MK terkait ambang batas pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden harus mempertimbangkan secara komprehensif konteks konstitusional Indonesia serta dinamika politik dan hukum yang melatarbelakanginya.¹⁶

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji secara mendalam bagaimana MK menafsirkan dan menerapkan doktrin *open legal policy* dalam putusan-putusan terkait ambang batas pengusulan pasangan calon presiden dan wakil presiden sebelum Putusan MK No. 62/PUU-XXII/2024, serta bagaimana pergeseran pertimbangan terjadi dalam putusan tersebut. Maka daripada itu, penulis tertarik untuk membahas lebih mendalam tentang penelitian yang berjudul: **“Pergeseran Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Pengujian Ambang Batas Pengusulan Pasangan Calon Presiden dan Wakil presiden”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis mengemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Mahkamah Konstitusi menafsirkan dan menerapkan doktrin *open legal policy* dalam putusan-putusan terkait ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebelum Putusan MK No. 62/PUU-XXII/2024?
2. Bagaimana Pergeseran Pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam Mengabulkan Permohonan Pengujian Terhadap Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia pada Putusan MK No. 62/PUU-XXII/2024?

¹⁶ Refly Harun, 2014, “Menyoal Presidential Threshold dalam Perspektif Hukum Tata Negara”, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 11, Nomor 1, Maret 2014, hlm. 45

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan penulis sebelumnya adalah sebagai berikut :

1. Untuk menganalisis alasan Mahkamah Konstitusi menggunakan pendekatan *Open Legal Policy* dalam menguji konstitusionalitas norma undang-undang yang seharusnya menjadi kewenangan pembentuk undang-undang.
2. Untuk memahami dasar pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam mengubah ketentuan undang-undang yang sebelumnya merupakan kebijakan hukum (*Open Legal Policy*) pembentuk undang-undang.

D. Manfaat Penelitian

Dengan adanya penelitian ini, penulis berharap agar hasil penelitian nantinya dapat memberikan manfaat terkait bagaimana perbedaan pandangan hakim konstitusi terhadap *Open Legal Policy* pada pengujian materil. Manfaat penelitian umumnya dibagi menjadi dua kategori, yakni teoritis/akademis dan praktis/fragmatis. Berikut adalah manfaat dari penelitian ini:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan mampu membantu mengembangkan kajian mengenai *Open Legal Policy*.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi wadah bagi penulis untuk menerapkan ilmu yang didapatkan selama perkuliahan sehingga dapat membantu penulis dalam pengembangan diri selama perkuliahan.

- c. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan di bidang hukum pada umumnya maupun pada bidang tatanegara.
- d. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah koleksi bacaan sehingga dapat digunakan sebagai sasaran acuan dalam meningkatkan dan menambah wawasan.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian diharapkan memberikan informasi perubahan pendirian MK terhadap ketentuan *Open Legal Policy*.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pendalaman, pemahaman, dan pengalaman yang baru kepada penulis mengenai permasalahan hukum yang dikaji serta dapat berguna bagi penulis di kemudian hari.

E. Metode Penelitian

Untuk mencapai tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini, maka diperlukan metode-metode penelitian guna menjawab rumusan-rumusan masalah dalam penelitian ini. Adapun metode yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Metode Penelitian

Untuk mencapai tujuan penelitian serta menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan, maka penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis-normatif. Metode ini sesuai untuk digunakan dalam penelitian yang objek kajiannya berupa norma hukum yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan maupun dalam putusan lembaga peradilan, khususnya Mahkamah Konstitusi.

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan utama:

1. **Pendekatan perundang-undangan (statute approach)**, yaitu pendekatan yang dilakukan terhadap peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dan landasan Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan kewenangannya.
2. **Pendekatan kasus (case approach)**, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah dan menganalisis beberapa putusan Mahkamah Konstitusi, khususnya putusan yang berkaitan dengan *Open Legal Policy*.
3. **Pendekatan konseptual (conceptual approach)**, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah doktrin atau pandangan para ahli hukum yang berkaitan dengan konsep *Open Legal Policy* dan pembatasan kewenangan yudisial.

2. Jenis dan Sumber Data

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif, sehingga jenis data yang digunakan adalah data sekunder (bukan data lapangan). Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari hasil penelaahan kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literatur atau bahan kepustakaan yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian yang sering disebut bahan hukum.¹⁷

- a. **Bahan hukum primer**, yaitu peraturan perundang-undangan seperti UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi, serta putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang

¹⁷ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2009, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 156

berkaitan dengan *Open Legal Policy*, khususnya Putusan Nomor 62/PUU-XXII/2024.

- b. **Bahan hukum sekunder**, yaitu literatur, buku, jurnal ilmiah, artikel, hasil seminar, dan pendapat ahli yang membahas teori negara hukum, kewenangan Mahkamah Konstitusi, serta doktrin mengenai pembatasan kekuasaan yudisial.
- c. **Bahan hukum tersier**, yaitu kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan glosarium istilah hukum yang digunakan untuk memperjelas konsep-konsep dasar yang berkaitan dengan penelitian ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian hukum normatif ini, teknik pengumpulan data dilakukan melalui **studi kepustakaan** (*library research*), **Teknik kepustakaan yang mana hal ini dilakukan dengan melakukan penelitian dengan cara membaca, memahami bacaan dan literasi dari bahan bacaan yang relevan, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier dengan penelitian yang sedang diteliti.**¹⁸ Studi kepustakaan merupakan teknik utama dalam penelitian hukum normatif. Melalui metode ini, peneliti menelusuri berbagai literatur hukum, peraturan perundang-undangan, dan dokumen lainnya guna memperoleh pemahaman menyeluruh mengenai topik yang diteliti.

4. Pengolahan dan Analisis Data

¹⁸ Nur Safi'i, 2022, "Analisis Yuridis Dualisme Kepemimpinan Persaudaraan Setia Terate," Skripsi Fakultas Hukum Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia Jakarta, Jakarta, hlm. 13

Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan sehingga siap pakai untuk dianalisis.¹⁹ Bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dikaji dengan metode dokumentasi, yakni melalui penelusuran literatur, peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, buku-buku hukum, dan dokumen resmi lainnya. Proses ini dilakukan dengan cara seleksi dan klasifikasi terhadap bahan hukum yang relevan dan berkaitan langsung dengan isu hukum yang dibahas, sehingga data yang digunakan bersifat fokus dan mendukung analisis terhadap permasalahan hukum yang dirumuskan.

Penulis juga melakukan penalaran induktif dari hasil telaah terhadap putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang menjadi studi kasus dalam penelitian ini. Analisis ini bertujuan untuk menghasilkan pemahaman mendalam dan argumentasi hukum yang logis, sistematis, dan kritis mengenai perubahan pendekatan Mahkamah Konstitusi terhadap *Open Legal Policy* dalam pengujian materi undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar.

¹⁹ Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 71