



POLITIK HUKUM PEMILU DI INDONESIA: PERGESERAN DARI RULE BY LAW MENUJU RULE OF LAW DALAM KONFIGURASI POLITIK DAN DEMOKRASI SUBSTANTIF

Irfan Nurhakim¹, Uu Nurul Huda²

^{1,2} Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung, Indonesia

e-mail: irfannurhakimemail@gmail.com, uunurulhuda@uinsgd.ac.id

Received 02-08-2025 | Revised form 17-08-2025 | Accepted 08-12-2025

Abstract

The transformation of Indonesia's electoral legal politics reflects a long trajectory from authoritarianism toward a more open democracy. This article examines how electoral law functions within shifting political configurations from the Old Order to the 2024 general election. The study aims to analyze the transformation of legal politics from rule by law to rule of law, focusing on the influence of political configuration on electoral legislation and administration. This research employs a normative, historical-descriptive, and philosophical approach, integrating Mahfud MD's theory of political configuration, Lawrence M. Friedman's legal system framework, and the concepts of substantive democracy and institutional authoritarianism. The findings reveal that the transformation of electoral legal politics directly correlates with changes in political power which is before reform, electoral law served as an instrument of authority; the transitional period marked the rise of independent institutions; and the reform consolidation era demonstrated procedural progress yet lacked substantive democracy. The novelty of this study lies in its integrative historical-periodization analysis that connects legal and political dimensions to assess the direction of Indonesia's post-2024 electoral democracy.

Keywords: electoral law, legal politics, political configuration, rule of law, substantive democracy.

Abstrak

Transformasi politik hukum pemilu di Indonesia menunjukkan perjalanan panjang dari sistem otoritarian menuju demokrasi yang lebih terbuka. Artikel ini dilandasi oleh kebutuhan untuk menelaah bagaimana hukum pemilu berfungsi dalam konfigurasi politik yang berubah dari masa Orde Lama hingga Pemilu 2024. Tujuan penelitian ini adalah menganalisis pergeseran orientasi politik hukum dari *rule by law* menuju *rule of law*, dengan meninjau pengaruh konfigurasi politik terhadap produk hukum dan penyelenggaraan pemilu. Penelitian ini menggunakan pendekatan normatif, deskriptif-historis, dan filosofis dengan integrasi teori konfigurasi politik Mahfud MD, sistem hukum Lawrence M. Friedman, serta konsep demokrasi substantif dan *institutional authoritarianism*. Hasil kajian menunjukkan bahwa perubahan politik hukum pemilu berkorelasi langsung dengan dinamika kekuasaan yakni sebelum reformasi hukum pemilu menjadi instrumen kekuasaan, masa transisi menandai kebangkitan lembaga independen, dan masa reformasi konsolidasi memperlihatkan kemajuan prosedural namun belum substantif. Artikel ini menawarkan kebaruan melalui analisis periodisasi historis yang mengaitkan dimensi hukum dan politik secara integral untuk memahami arah demokrasi elektoral Indonesia pasca Pemilu 2024.

Keywords: demokrasi substantif, konfigurasi politik, pemilu, politik hukum, rule of law.

This is an open access article under the [CC BY-NC-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) license.



A. PENDAHULUAN

Pemilihan umum (pemilu) merupakan instrumen utama dalam mewujudkan kedaulatan rakyat dan legitimasi kekuasaan dalam sistem demokrasi modern. Di Indonesia, pemilu tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme pergantian kekuasaan secara damai, tetapi juga menjadi cermin hubungan antara hukum dan politik dalam dinamika ketatanegaraan¹. Sejak Pemilu pertama tahun 1955 hingga Pemilu 2024, penyelenggaraan pemilu senantiasa mencerminkan arah politik hukum yang berkembang seiring dengan perubahan konfigurasi kekuasaan². Dalam konteks ini, politik hukum pemilu menjadi arena penting untuk menilai sejauh mana prinsip *rule of law* benar-benar diimplementasikan, atau sebaliknya, hukum hanya menjadi instrumen kekuasaan sebagaimana terjadi dalam praktik *rule by law*.

Secara historis, hubungan antara hukum dan politik dalam sistem pemilu Indonesia menunjukkan dinamika yang fluktuatif. Pada masa Orde Lama dan Orde Baru, hukum kerap dijadikan alat legitimasi kekuasaan³. Produk hukum pemilu disusun untuk menstabilkan sistem politik yang bersifat sentralistik dan otoritarian, sehingga hukum berfungsi subordinatif terhadap kekuasaan⁴. Kondisi ini menunjukkan bahwa hukum belum berperan sebagai mekanisme kontrol terhadap kekuasaan (*rule by law*), melainkan sebagai instrumen pelestarian *status quo*. Sementara itu, sejak era Reformasi, arah politik hukum pemilu berangsur berubah menuju tatanan yang lebih demokratis, dengan penegasan prinsip keadilan, transparansi, dan partisipasi. Meski demikian, kemajuan tersebut belum sepenuhnya menghadirkan demokrasi yang substantif karena masih terdapat dominasi kepentingan politik pragmatis, lemahnya budaya hukum, dan inkonsistensi dalam penegakan prinsip keadilan pemilu.

Dalam perspektif Mahfud MD, setiap produk hukum merupakan refleksi dari konfigurasi politik yang melingkupinya. Ketika konfigurasi politik bersifat otoritarian, hukum yang lahir cenderung represif dan elitis, sementara sebaliknya, dalam konfigurasi yang demokratis, hukum akan bersifat partisipatif dan responsif. Oleh karena itu, memahami dinamika politik hukum pemilu di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari konfigurasi politik yang mewarnai setiap masa penyelenggaraannya⁵. Dalam konteks yang lebih luas, analisis ini juga dapat dibaca melalui konsep Lawrence M. Friedman tentang *legal system* yang meliputi tiga komponen utama yaitu *legal structure* (kelembagaan hukum), *legal substance* (isi dan norma hukum), serta *legal culture* (nilai dan perilaku hukum masyarakat). Ketiga aspek tersebut menjadi landasan untuk menilai sejauh

¹ Firman Noor dan Lina Marlina, "Establishing Elections With Integrity In Indonesia: Purposes, Problems, and Solutions," dalam *Proceedings of the International Conference for Democracy and National Resilience (ICDNR 2023)* (Paris: Atlantis Press, 2023), 223–241, https://doi.org/10.2991/978-2-38476-148-7_19.

² Cahyono, Alex, Anik Iftitah, Ananda Rizki Hidayatullah, Eko Yuliasuti, dan Weppy Susetiyo. "Analisis Kritis Terhadap Penerapan Presidential Threshold dalam Pemilihan Umum 2024: Perspektif Hukum Normatif di Indonesia." *Jurnal Supremasi*, no. 13 (9 September 2023): 1–14. <https://doi.org/10.35457/supremasi.v13i2.3041>.

³ Merdi Hajiji, "Relasi Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 2, no. 3 (31 Desember 2013): 361, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v2i3.65>.

⁴ Khairul Fahmi, Saldi Isra, Zainal Arifin Muchtar, dan Hilaire Tegnán, "The Role of the Law in Safeguarding Electoral Democracy in Indonesia," *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* 22, no. 2 (2019), diakses 1 September 2025, <https://www.abacademies.org/articles/The-role-of-the-law-in-safeguarding-electoral-Democracy-in-Indonesia-1544-0044-22-2-307.pdf>.

⁵ Sapii, Rahmat Bijak Setiawan, Andre Hartian Susanto, and Axcel Deyong Aponno. 2022. "Kekosongan Hukum Peraturan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: Hambatan Pemilu Demokratis Dan Berintegritas Rezim Orde Baru". *JAPHTN-HAN* 1 (1):1-17. <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i1.3>.

mana hukum pemilu Indonesia telah bertransformasi menuju sistem yang demokratis dan berkeadilan⁶.

Selain itu, pendekatan melalui teori demokrasi prosedural dan demokrasi substantif menjadi penting untuk menilai kualitas hukum dan praktik pemilu di Indonesia. Demokrasi prosedural hanya menekankan aspek formalitas seperti jadwal pemilu, mekanisme pencalonan, dan penghitungan suara, sedangkan demokrasi substantif menuntut adanya keadilan politik, kesetaraan partisipasi, dan penghormatan terhadap hak-hak warga negara. Dalam kenyataannya, meskipun Indonesia telah melaksanakan pemilu secara rutin dan relatif terbuka, kualitas demokrasi masih menghadapi tantangan serius berupa politik uang, personalisasi kekuasaan, dan lemahnya etika politik. Hal ini menandakan bahwa Indonesia masih berada pada fase transisi dari *demokrasi prosedural* menuju *demokrasi substantif*^{7,8}.

Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa transformasi politik hukum pemilu di Indonesia bukanlah proses yang linear dan statis, melainkan merupakan suatu dialektika antara kekuasaan politik dan idealitas hukum. Fenomena seperti dominasi partai politik, inkonsistensi regulasi pemilu, serta independensi penyelenggara pemilu menjadi indikator penting untuk menilai sejauh mana cita-cita *rule of law* telah diinternalisasikan dalam praktik demokrasi elektoral. Dalam konteks ini, teori *institutional authoritarianism* juga relevan digunakan untuk menjelaskan bagaimana lembaga-lembaga hukum yang tampak demokratis secara formal justru dapat beroperasi dalam kerangka kekuasaan yang masih otoritarian secara substantif⁹.

Artikel ini disusun untuk menelaah transformasi politik hukum pemilu Indonesia dari masa Orde Lama hingga Pemilu 2024 dengan mengintegrasikan analisis historis, normatif, dan filosofis. Fokus kajian diarahkan pada tiga aspek utama yakni (1) konfigurasi politik, (2) produk hukum pemilu, dan (3) penyelenggaraan pemilu. Melalui pembagian periode historis ke dalam tiga masa yaitu *sebelum reformasi*, *masa transisi reformasi*, dan *masa konsolidasi demokrasi (2009–2024)*, tulisan pada artikel ini berupaya menelusuri dan menelaah bagaimana pergeseran paradigma dari *rule by law* menuju *rule of law* terjadi secara bertahap.

Kebaruan (*novelty*) dari penelitian pada artikel ini terletak pada integrasi berbagai teori hukum dan politik secara periodik untuk menjelaskan korelasi antara perubahan konfigurasi kekuasaan dan transformasi hukum pemilu di Indonesia. Dengan demikian, artikel ini tidak hanya memberikan gambaran secara deskriptif-historis mengenai perjalanan hukum pemilu, tetapi juga menawarkan analisis normatif-filosofis mengenai arah ideal demokrasi substantif dalam konteks *rule of law* di Indonesia pasca Pemilu 2024.

B. METODE PENELITIAN

⁶ Razak, Askari. 2023. "Mewujudkan Pemilu Adil Dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman". *Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum* 12 (2), 471-88. <https://doi.org/10.34304/jf.v12i2.185>.

⁷ Fernando, Henky, Yuniar Galuh Larasati, Irwan Abdullah, Ismail Ismail, Ahmad Yunani, M Nastain, and Leanne Morin. 2024. "The Controversy of Indonesian Democracy Practices in The Post-Reform". *Al-Risalah: Forum Kajian Hukum Dan Sosial Kemasyarakatan* 24 (2):159-77. <https://doi.org/10.30631/alrisalah.v24i2.1594>.

⁸ Umam, Ahmad Khoiril. 2024. "Shadows of Political Corruption Amidst the Trend of Declining Democracy in Indonesia: Learning from the Dynamics of 2024 Presidential Election". *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 10 (1): 1-16. <https://doi.org/10.32697/integritas.v10i1.1226>.

⁹ Dawn Brancati, "Democratic Authoritarianism: Origins and Effects," *Annual Review of Political Science* 17, no. 1 (2013): 313–326, diakses 1 September 2025, <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052013-115248>.

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif dengan dukungan analisis historis dan filosofis. Pendekatan normatif dipilih karena fokus utama kajian ini terletak pada dinamika dan arah politik hukum pemilu di Indonesia sebagaimana tercermin dalam peraturan perundang-undangan, praktik penyelenggaraan, dan struktur kelembagaan yang membentuk sistem pemilu. Dengan demikian, hukum tidak dipahami semata sebagai teks normatif yang tertulis dalam undang-undang, melainkan juga sebagai manifestasi dari kehendak politik, konfigurasi kekuasaan, dan budaya hukum yang hidup dalam masyarakat.

Pendekatan historis digunakan untuk menelusuri perkembangan politik hukum pemilu sejak masa Orde Lama hingga Pemilu 2024. Pendekatan ini penting karena politik hukum bersifat kontekstual dan selalu berkaitan dengan situasi sosial-politik yang melingkupi pembentukan suatu norma hukum. Melalui pendekatan historis, perubahan peraturan perundang-undangan pemilu dapat dipahami sebagai refleksi dari konfigurasi kekuasaan pada setiap periode pemerintahan. Sementara itu, pendekatan filosofis digunakan untuk menggali nilai-nilai dasar yang melandasi pergeseran paradigma hukum pemilu Indonesia, khususnya mengenai transformasi dari *rule by law* menuju *rule of law*, serta untuk menilai sejauh mana hukum telah berfungsi sebagai instrumen keadilan, legitimasi, dan kedaulatan rakyat.

Jenis penelitian ini bersifat kualitatif normatif-deskriptif dengan desain analisis interpretatif. Tujuan utamanya bukan untuk menguji hipotesis, melainkan untuk memahami dan menafsirkan realitas hukum dan politik pemilu secara mendalam dalam kerangka teoritis yang relevan. Data yang digunakan berasal dari berbagai bahan hukum yang kemudian dianalisis secara komprehensif melalui metode penafsiran hukum dan perbandingan historis.

Bahan hukum yang menjadi objek penelitian terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang mengatur pemilihan umum dari masa ke masa, seperti UUD 1945 beserta perubahan-perubahannya, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum, Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, serta putusan-putusan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan dan keadilan pemilu. Bahan hukum sekunder meliputi literatur ilmiah, jurnal akademik, dan pandangan para ahli hukum serta disiplin ilmu politik hukum yang membahas politik hukum, demokrasi, dan sistem pemilu, termasuk pemikiran Mahfud MD tentang konfigurasi politik, teori sistem hukum dari Lawrence M. Friedman, serta teori demokrasi prosedural dan substantif. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, serta sumber akademik lain yang mendukung kejelasan konseptual dan terminologi.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan cara menelaah dan mengkaji berbagai bahan hukum dan literatur secara sistematis untuk menemukan pola hubungan antara perubahan politik dan perkembangan hukum pemilu. Proses ini mencakup identifikasi, klasifikasi, dan analisis terhadap produk hukum pemilu, termasuk interpretasi terhadap makna normatif dari regulasi yang berlaku pada setiap periode sejarah politik Indonesia.

Data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif deduktif, yaitu dengan menarik kesimpulan umum berdasarkan interpretasi terhadap fakta hukum dan konteks

politik yang relevan. Analisis ini mengintegrasikan sejumlah teori utama sebagai kerangka konseptual, antara lain teori *rule by law* dan *rule of law* untuk menilai orientasi kekuasaan terhadap hukum, teori konfigurasi politik Mahfud MD untuk menjelaskan hubungan antara bentuk kekuasaan dan karakter hukum yang dihasilkan, teori sistem hukum Lawrence M. Friedman untuk menelaah hubungan antara struktur, substansi, dan budaya hukum, serta konsep demokrasi prosedural dan demokrasi substantif untuk mengukur kualitas demokrasi yang dihasilkan oleh sistem hukum pemilu Indonesia.

Dengan pendekatan interdisipliner tersebut, penelitian ini berupaya menyingkap sejauh mana transformasi politik hukum pemilu Indonesia telah bergerak dari sistem hukum yang bersifat instrumental dan otoritarian menuju sistem hukum yang demokratis, partisipatif, dan menjunjung tinggi prinsip *rule of law*. Melalui analisis normatif-historis dan refleksi filosofis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai dialektika antara hukum dan politik dalam perjalanan panjang demokrasi elektoral Indonesia hingga Pemilu 2024.

C. RESULTS OF RESEARCH AND DISCUSSION

A. Masa Sebelum Reformasi (1955–1998): Orde Lama dan Orde Baru Ketika Hukum Digunakan Sebagai Alat Kekuasaan

Periode sebelum Reformasi Indonesia (kira-kira antara tahun 1955–1998) menunjukkan karakter politik hukum pemilu yang sangat dipengaruhi oleh konfigurasi kekuasaan sentralistik dan orientasi stabilitas politik. Pembacaan historis terhadap periode ini menunjukkan dua fase berbeda namun terkait yaitu masa demokrasi parlementer atau demokrasi liberal yang berpuncak pada Pemilu 1955, yang kemudian berangsur memasuki fase Demokrasi Terpimpin (Orde Lama) dan berlanjut ke Orde Baru yang stabil namun otoritarian. Secara umum, karakter politik hukum pemilu pada keseluruhan masa ini dapat diringkas sebagai implementasi *rule by law* yaitu hukum dirancang dan diterapkan untuk melegitimasi serta mereproduksi pola kekuasaan, bukan untuk mengekang atau mengontrol kekuasaan itu sendiri^{10 11 12}.

Dalam kerangka teori Mahfud MD tentang konfigurasi politik, periode sebelum Reformasi ditandai oleh konfigurasi politik yang dominan, tertutup, dan elitistik. Selama Orde Lama, sentralisasi wewenang presidensial dan pembungkaman oposisi politik mengubah fungsi hukum menjadi alat stabilisasi rezim. Transisi ke Orde Baru memperkuat mekanisme kontrol politik melalui penataan ulang aktor-aktor politik, misalnya militer-birokratik yang mengambil peran penting dan pembentukan jaringan patronase yang luas. Konfigurasi semacam ini menghasilkan produk hukum yang cenderung instrumental yakni peraturan dan kebijakan pemilu disusun untuk mengatur

¹⁰ Yusa' Farchan. 2022. "DINAMIKA SISTEM POLITIK OTORITARIANISME ORDE BARU". *Jurnal Adhikari* 1 (3):152-61. <https://doi.org/10.53968/ja.v1i3.41>.

¹¹ Budianto, Azis. "PEMBANGUNAN POLITIK HUKUM PASCA REFORMASI DI INDONESIA". *Jurnal Lex Librum* 3, no. Nomor 1 (December 8, 2016): 429–44. <https://doi.org/10.5281/zenodo.1257758>.

¹² Ryan Muthiara Wasti, "Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum pada Masa Pemerintahan Soeharto di Indonesia," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 45, no. 1 (24 Februari 2016): 76, diakses 1 September 2025, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol45.no1.10>.

kompetisi politik sedemikian rupa agar tidak mengancam dominasi kekuasaan yang berkuasa, bukan untuk mempromosikan kompetisi politik yang sejati^{13 14}.

Dalam praktiknya hal ini berarti bahwa norma-norma formal tentang pemilu misalkan aturan pencalonan, ambang batas, dan prosedur teknis kerap diatur untuk menguntungkan aktor penguasa atau kekuatan *pro-regime*. Konfigurasi politik yang tertutup juga memengaruhi proses pembuatan hukum seperti diantaranya ruang partisipasi publik, peran legislatif independen, dan tekanan masyarakat sipil yang sangat terbatas, sehingga legitimasi hukum bersumber utama dari otoritas dan kehendak kekuasaan, bukan dari proses deliberatif demokratis^{15 16}.

Produk-produk hukum pemilu pada masa ini yaitu sejak UU Pemilu awal hingga UU di masa Orde Baru harus dibaca dan dipahami sebagai instrumen politik. Secara struktural, masih jauh dari adanya lembaga penyelenggara pemilu yang benar-benar independen dan berpenegakan hukum. Di Orde Baru, misalnya, ada kecenderungan produksi regulasi yang memomorduakan atau tidak mementingkan aspek mekanisme pemilu, dan lebih mementingkan kepada kebutuhan stabilitas rezim seperti aturan partai, ketentuan perolehan kursi, pengaturan peran Golkar, serta norma yang membatasi ruang oposisi^{17 18}. Mekanisme hukum yang seharusnya menjamin *fair play*, seperti pengawasan independen, mekanisme penanganan pelanggaran, dan peradilan pemilu yang netral, secara faktual dibatasi atau dikendalikan oleh struktur kekuasaan.

Dalam perspektif Friedman, komponen *legal substance* pada masa ini sering mengandung ketentuan yang menegaskan *status quo* politik yakni aspek *legal structure* atau kelembagaan yang terkait pemilu dan penegakan hukum pemilu yang tidak memiliki kemandirian, sedangkan di sisi atau pada aspek *legal culture* tercerikan oleh kepatuhan instrumental, orientasi pada kepatuhan kepada rezim, serta normalisasi praktik politik patronase dan intimidasi. Ketiga aspek ini saling memperkuat sehingga hukum sebagai sistem lebih berfungsi untuk mereproduksi kekuasaan daripada menjamin prinsip-prinsip keadilan elektoral.

Secara prosedural, pemilu tetap diselenggarakan pada beberapa periode, misalnya pemilu rutin di masa Orde Baru, sehingga secara tampilan dapat dikatakan memenuhi kriteria demokrasi prosedural yaitu ada jadwal, penghitungan suara, dan penetapan pemenang. Namun, kualitas penyelenggaraan dari sisi kebebasan, kesetaraan, dan integritas jauh dari ideal. Praktik politik

¹³ Aminah Aminah, "Analisis Penerapan Sistem Proporsional dan Sistem Distrik dalam Pemilihan Umum untuk Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia Ditinjau dari Asas Negara Hukum," *Yustisia Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2 Mei 2012), diakses 1 Oktober 2025, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v1i2.10628>.

¹⁴ Khairul Fahmi, Saldi Isra, Zainal Arifin Mochtar, dan Hilaire Tegnau, "The Role of the Law in Safeguarding Electoral Democracy in Indonesia," *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* 22, no. 2 (2019), diakses 1 September 2025, <https://www.abacademies.org/articles/The-role-of-the-law-in-safeguarding-electoral-Democracy-in-Indonesia-1544-0044-22-2-307.pdf>.

¹⁵ Pratama, Ali Gilang, Alma Elvira Saputri, Ana Rahayu, Titin Pujiarti, Ratiani Puspitasari, Suryaningsi Suryaningsi, and Endang Herliah. 2025. "Politik Hukum Dalam Legislasi Nasional: Studi Kritis Terhadap Proses Dan Arah Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia". *Nomos : Jurnal Penelitian Ilmu Hukum* 5 (2):249-58. <https://doi.org/10.56393/nomos.v5i2.3123>.

¹⁶ Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, "Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law," *Yustisia Jurnal Hukum* 11, no. 1 (28 April 2022): 29, diakses 1 November 2025, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>.

¹⁷ Songga Aurora Abadi dan Dan Fitra Arsil, "Mekanisme Penetapan Ambang Batas (Threshold) Terhadap Stabilitas Sistem Presidensial Dan Sistem Multipartai Sederhana Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 2, no. 1 (30 Juni 2022), diakses 1 September 2025, <https://doi.org/10.7454/jkd.v2i1.1202>.

¹⁸ Diana Fawzia, Firman Noor, Ikrar Nusa Bhakti, Irine Hiraswari Gayatri, Nurliah Nuridin, Saafroedin Bahar, Sarah Nuraini Siregar, dan Wasisto Raharjo Jati, "Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno ke Jokowi," *The Economist*, 1 Januari 2018, diakses 1 November 2025, https://lib.pdii.lipi.go.id/index.php?p=show_detail&id=502013&keywords=.

uang, penggunaan aparaturnegara untuk kepentingan partai penguasa, penyensoran terhadap pesaing politik, hingga intervensi militer dan birokrasi menunjukkan bahwa pemilu pada masa ini lebih merupakan ritual legitimasi daripada mekanisme kontrol kekuasaan rakyat.

Analisis demokrasi prosedural vs substantif menggarisbawahi jurang atau kesenjangan antara formalitas dan isi yakni bentuk eksternal demokrasi yaitu pemilu sebagai acara terjadwal sudah dipenuhi, tetapi substansi demokrasi yaitu kebebasan berkompetisi, kesetaraan akses sumber daya politik, dan penegakan hukum yang adil malah terpinggirkan. Dengan kata lain, Indonesia pada masa ini mengalami demokrasi prosedural semu yang dijalankan dalam kerangka *institutional authoritarianism*.

Konsep *institutional authoritarianism* membantu menjelaskan bagaimana lembaga-lembaga yang secara formal tampak hadir seperti lembaga legislatif, lembaga penyelenggara pemilu bagian dari birokrasi, serta instrumen hukum justru dipakai sebagai sarana teknis pengelolaan otoritarianisme. Bukannya berfungsi sebagai *check and balance*, lembaga-lembaga ini sering kali dilembagakan untuk memperpanjang legitimasi rezim yang berkuasa dalam mengatur aturan permainan politik agar tetap terkendali, lalu berfungsi untuk mengawasi pelanggaran hanya sampai tingkat yang aman bagi rezim, dan menegakkan sanksi yang bersifat selektif.

Dampak kelembagaan ini terasa jangka panjang yaitu ketika kebiasaan penggunaan lembaga untuk tujuan politik sudah mengakar, budaya hukum yang independen dan kritis gagal tumbuh. Akibatnya, sekalipun ada reformasi formal di masa transisi kemudian, warisan kelembagaan dan kultur ini menjadi hambatan bagi internalisasi prinsip *rule of law* yang sejati.

Mengaplikasikan kerangka Friedman memperjelas di mana letak kelemahan utama periode sebelum Reformasi. *Legal structure*, yakni keberadaan lembaga yang mengatur dan mengawasi pemilu, sering bersifat administratif dan subordinatif sehingga tidak dibangun atas dasar independensi atau kapasitas penegakan hukum yang memadai. *Legal substance* dirancang sedemikian rupa sehingga aturan formal melayani kebutuhan stabilitas politik yaitu banyak norma yang bukan untuk melindungi hak politik, melainkan untuk mengelola kompetisi politik agar tidak mengganggu rezim. *Legal culture* pada tingkat masyarakat dan elit masih dipenuhi orientasi non-demokratis seperti misalnya politik patronase, kultur takut, dan orientasi pada keuntungan klienelistik.

Mencatat kenyataan historis bahwa perubahan masa lalu tidak dapat diubah, bagian ini juga memuat gagasan normatif yaitu sebuah konsep ideal untuk sebuah tatanan pemilu yang seharusnya dikembangkan dan hendaknya menjadi pelajaran bagi masa berikutnya yang mencakup antara lain harus adanya (a) pembentukan lembaga penyelenggara pemilu yang independen dan aman dari intervensi eksekutif; (b) mekanisme penegakan hukum pemilu yang efektif dan netral, termasuk mekanisme pengawasan serta akses *judicial review*; (c) regulasi yang menjamin transparansi pendanaan politik dan sanksi tegas terhadap politik uang; (d) kebebasan media dan kebebasan berserikat sebagai prasyarat kompetisi yang adil; serta (e) program pendidikan politik dan budaya hukum untuk menggeser orientasi masyarakat dari kepatuhan instrumental ke penghargaan terhadap norma hukum demokratis. Konsep-konsep ini bukan semata-merta solusi teknis, melainkan prasyarat normatif untuk memutus reproduksi *rule by law* dan menumbuhkan *rule of law* yang substansial.

Sebagai bahan analitis, beberapa indikator dapat digunakan untuk mengukur apakah sebuah sistem pemilu telah bergerak dari *rule by law* ke *rule of law* seperti diantaranya harus adanya independensi lembaga penyelenggara secara faktual, dan bukan hanya secara formal, harus ditegakkannya konsistensi penerapan hukum terhadap seluruh aktor politik, wajib adanya kebebasan dan kesetaraan akses terhadap sumber daya politik, perlu juga diperhatikan akan keberadaan dan keberfungsian mekanisme sanksi yang tidak berpihak, serta adanya budaya hukum seperti internalisasi nilai legalitas dan keadilan. Pada periode sebelum Reformasi, sebagian besar indikator ini belum terpenuhi atau hanya terpenuhi *superficially*.

Secara ringkas, masa sebelum Reformasi memperlihatkan politik hukum pemilu yang didominasi oleh logika stabilitas rezim yakni hukum menjadi alat reproduksi kekuasaan. Meskipun pemilu diselenggarakan dalam bentuk prosedural pada beberapa kesempatan, substansi demokrasi dan prinsip *rule of law* belum ditempatkan sebagai tujuan utama sistem hukum pemilu. Warisan kelembagaan dan budaya dari periode ini kemudian menjadi salah satu tantangan terbesar pada proses peralihan ke demokrasi pasca-1998.

B. Masa Transisi Reformasi (1998–2004): Pergeseran Konfigurasi Politik dan Reorientasi Politik Hukum Pemilu

Keputusan politik bangsa Indonesia untuk mengakhiri rezim otoritarian Orde Baru pada tahun 1998 menandai babak baru dalam perjalanan politik hukum nasional. Masa transisi Reformasi menjadi periode krusial yang menentukan arah demokrasi konstitusional, termasuk dalam penyelenggaraan pemilihan umum¹⁹ ²⁰. Dalam konteks politik hukum, fase ini memperlihatkan pergeseran mendasar dari sistem *rule by law*, di mana hukum menjadi instrumen kekuasaan menuju upaya mewujudkan *rule of law*, yakni hukum sebagai instrumen pengendali kekuasaan dan pelindung hak-hak warga negara.

Dalam perspektif **Mahfud MD**, konfigurasi politik pasca-1998 berubah dari konfigurasi tertutup menuju konfigurasi terbuka. Demokratisasi pasca jatuhnya Soeharto membuka ruang partisipasi politik yang lebih luas yang dicirikan dengan adanya pembentukan partai-partai baru, kebebasan pers, dan desentralisasi kekuasaan menjadi tanda perubahan yang signifikan. Pergeseran ini menandai berakhirnya politik monolitik yang selama lebih dari tiga dekade didominasi Golkar dan aparaturnya.

Secara teoretis, perubahan konfigurasi ini menegaskan bahwa produk hukum yang lahir pun mengalami perubahan karakter. Jika pada masa sebelumnya hukum bersifat represif dan elitis, maka pada masa ini hukum mulai bersifat partisipatif dan responsif terhadap tuntutan masyarakat. Pengesahan **Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum** menjadi tonggak awal bagi pergeseran orientasi tersebut. UU ini memperkenalkan prinsip kompetisi antarpolisi secara lebih terbuka, mekanisme pengawasan pemilu yang relatif independen, serta kehadiran

¹⁹ Rajab, Budi. 2022. "Otoritarianisme-Birokratik Orde Baru, Krisis Ekonomi Dan Politik, Dan Demokrasi Formal Masa Reformasi". *Jurnal Politik Indonesia (Indonesian Journal of Politics)* 8 (1):59-78. <https://doi.org/10.20473/jpi.v8i1.21817>.

²⁰ Beno Bahari dan Gusliana HB, "Era Reformasi: Implementasi Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia," *Legalitas Jurnal Hukum* 15, no. 2 (30 Desember 2023): 232, diakses 1 Agustus 2025, <https://doi.org/10.33087/legalitas.v15i2.494>.

lembaga penyelenggara pemilu yang terpisah dari pemerintah, yaitu **Komisi Pemilihan Umum (KPU)**²¹.

Namun, perubahan konfigurasi politik tidak serta-merta menghapus jejak otoritarianisme institusional. Sejumlah elemen *institutional authoritarianism* masih tampak dalam praktik, misalnya dalam bentuk intervensi pemerintah terhadap keputusan KPU, lemahnya kapasitas penegakan hukum pemilu, serta fragmentasi partai politik yang belum diimbangi dengan konsolidasi sistem hukum. Transisi demokrasi yang cepat membuat hukum sering tertinggal di belakang dinamika politik, sehingga muncul ketegangan antara idealisme demokratis dan realitas kelembagaan yang masih rapuh²².

Secara normatif, masa ini menjadi titik balik dalam evolusi hukum pemilu Indonesia. Amandemen **UUD 1945** (1999–2002) mengubah secara fundamental dasar penyelenggaraan kekuasaan dan kedaulatan rakyat. Prinsip kedaulatan rakyat ditegaskan secara eksplisit, dan pemilu ditetapkan sebagai mekanisme utama untuk mewujudkan kedaulatan tersebut berdasarkan pada Pasal 1 ayat 2 dan Pasal 22E UUD 1945 hasil amandemen. Selain itu, dilakukan pula reformasi kelembagaan dengan memperkuat sistem *checks and balances* antara lembaga negara, termasuk pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi dan penjaga integritas pemilu²³.

Undang-undang pemilu pada periode ini yakni terutama **UU No. 3 Tahun 1999** dan kemudian **UU No. 12 Tahun 2003** mulai mencerminkan orientasi hukum yang lebih demokratis. Mekanisme proporsional diperkenalkan untuk memperluas representasi politik, sedangkan proses rekrutmen partai dan calon anggota legislatif mulai diatur secara lebih transparan. Dari sisi substansi, produk hukum pada masa ini telah menunjukkan pergeseran dari hukum yang represif menuju hukum yang lebih responsif. Namun, dalam praktiknya, masih terdapat ketidakseimbangan antara idealisme normatif dan kesiapan struktur hukum^{24 25}.

Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama yang relatif bebas setelah lebih dari tiga dekade berada dibawah kekuasaan Orde Baru, menandai dimulainya era kompetisi politik yang terbuka. Pelaksanaan pemilu ini menjadi simbol transisi dari otoritarianisme menuju demokrasi elektoral. Partisipasi masyarakat meningkat secara signifikan, dan untuk pertama kalinya, pemerintah tidak lagi secara langsung mengendalikan proses pemilu. Hal tersebut sangat mencirikan perubahan yang secara signifikan dalam konteks pemilihan umum di Indonesia.

²¹ Ike Nurafni dan Hertanto Hertanto, “Dinamika Pesta Demokrasi: Konflik dalam Pemilihan Umum,” *Jurnal Global Futuristik* 3, no. 1 (30 Maret 2025): 1–7, diakses 1 November 2025, <https://doi.org/10.59996/globalistik.v3i1.611>.

²² Pratama, Ali Gilang, Alma Elvira Saputri, Ana Rahayu, Titin Pujiarti, Ratiani Puspitasari, Suryaningsi Suryaningsi, and Endang Herliah. 2025. “Politik Hukum Dalam Legislasi Nasional: Studi Kritis Terhadap Proses Dan Arah Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia”. *Nomos: Jurnal Penelitian Ilmu Hukum* 5 (2):249-58. <https://doi.org/10.56393/nomos.v5i2.3123>.

²³ Ahmad Ahmad dan Novendri M. Nggilu, “Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution,” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (28 Januari 2020): 785, diakses 1 September 2025, <https://doi.org/10.31078/jk1646>.

²⁴ Rizki, Dian, Elidar Sari, and Yusrizal Yusrizal. 2022. “PENERAPAN HUKUM RESPONSIF DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA”. *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh* 10 (1):31-45. <https://doi.org/10.29103/sjp.v10i1.7934>.

²⁵ Yulisman dan Silm Oktapani, “Analisis Ilmu Perundang-Undangan: Konsep, Prinsip, dan Implementasi dalam Sistem Hukum Indonesia,” *Jurnal Gagasan Hukum* 6, no. 2 (23 Desember 2024): 154–167, diakses 1 Oktober 2025, <https://doi.org/10.31849/jgh.v6i02.24489>.

Meski demikian, transisi tersebut masih menghadapi tantangan besar. Dalam kerangka **demokrasi prosedural**, pemilu 1999 dan 2004 memang berhasil memenuhi aspek formal demokrasi yaitu terdapat kompetisi, pluralitas partai, dan mekanisme penghitungan suara yang lebih transparan. Namun secara **substantif**, demokrasi masih bersifat prematur. Politik uang, lemahnya pendidikan politik, serta dominasi elit lama yang beradaptasi dengan wajah baru menandakan bahwa orientasi demokrasi masih *proceduralistic*²⁶ ²⁷. Dengan demikian, *rule of law* baru mencapai tataran formal, belum menyentuh dimensi substantif keadilan politik.

Pemilu 2004 menjadi tonggak penting karena untuk pertama kalinya Indonesia melaksanakan **pemilihan presiden secara langsung**. Reformasi ini memperkuat prinsip kedaulatan rakyat dan legitimasi politik pemimpin nasional, sekaligus menandai kemajuan dari segi *legal structure* dan *legal substance*. Namun, dari perspektif *legal culture*, masyarakat dan elit politik belum sepenuhnya menjwai etika demokratis. Patronase politik dan orientasi kekuasaan tetap mendominasi perilaku politik, sehingga hukum sering kali diinterpretasikan secara pragmatis.

Dengan menggunakan kerangka **Lawrence M. Friedman**, masa transisi Reformasi menunjukkan perubahan signifikan dalam tiga komponen sistem hukum. Pertama, *legal structure* mengalami restrukturisasi melalui pembentukan lembaga-lembaga independen seperti KPU, Bawaslu yang kemudian lembaga tersebut lebih dikembangkan, dan Mahkamah Konstitusi. Kedua, *legal substance* mengalami pergeseran orientasi menuju norma-norma demokratis dan partisipatif melalui perubahan undang-undang pemilu dan amandemen konstitusi. Namun, ketiga, *legal culture*, yakni nilai, etika, dan perilaku hukum masyarakat masih didominasi mentalitas lama yang hierarkis dan patrimonial. Ketimpangan antara struktur dan budaya ini menjadi hambatan utama konsolidasi *rule of law* pada masa transisi.

Dalam pandangan Friedman, sistem hukum yang efektif hanya dapat berfungsi jika ketiga komponen tersebut bekerja secara sinergis. Pada masa ini, dua komponen yakni struktur dan substansi mulai bergerak menuju arah demokratis, tetapi budaya hukum belum sejalan. Oleh sebab itu, *rule of law* belum terwujud sepenuhnya dan masih bercampur dengan residu *rule by law* dalam bentuk praktik kekuasaan transaksional dan penggunaan hukum sebagai alat politik.

Secara normatif, masa transisi Reformasi merupakan periode pembelajaran hukum dan demokrasi. Keberhasilan membuka sistem politik dan menata ulang hukum pemilu harus diakui sebagai kemajuan besar. Namun, keberhasilan ini masih bersifat prosedural dan belum substantif. Idealnya, transisi menuju *rule of law* memerlukan internalisasi nilai-nilai hukum yang adil, kepastian hukum yang konsisten, serta pembangunan budaya politik yang berorientasi pada keadilan dan kedaulatan rakyat.

Untuk memperkuat fondasi *rule of law*, dibutuhkan langkah-langkah strategis, antara lain untuk memperkuat independensi lembaga penyelenggara pemilu dari intervensi politik, membangun mekanisme penegakan hukum yang efektif dan tidak selektif, memperluas pendidikan politik masyarakat untuk mendorong partisipasi rasional, serta menumbuhkan budaya hukum yang menjunjung supremasi konstitusi di atas kepentingan politik pragmatis. Reformasi

²⁶ Murtiningsih Kartini dan Sanusi Sanusi, "Politik Uang Dan Penegakan Hukumnya," Hukum Responsif 13, no. 1 (27 Februari 2022): 134, diakses 1 Agustus 2025, <https://doi.org/10.33603/responsif.v13i1.6719>.

²⁷ Zainul Djumadin, "Demokrasi dan Masalah-Masalah Pembangunan Politik: Tinjauan Teoritis Terhadap Praktik Demokrasi di Era Reformasi," Populis Jurnal Sosial dan Humaniora 7, no. 2 (13 Desember 2022): 305–315, diakses 1 September 2025, <https://doi.org/10.47313/pjsh.v7i2.1858>.

konstitusional yang telah diletakkan pada periode ini seharusnya menjadi titik pijak menuju demokrasi substantif yang berkeadilan, bukan sekadar demokrasi prosedural yang berulang secara periodik.

Masa transisi Reformasi (1998–2004) menandai pergeseran besar dalam politik hukum pemilu Indonesia. Konfigurasi politik yang lebih terbuka menghasilkan produk hukum yang lebih demokratis, meskipun dalam praktiknya masih diwarnai sisa-sisa otoritarianisme institusional. Upaya menuju *rule of law* mulai terlihat dalam pembentukan lembaga independen dan perubahan konstitusi, namun kualitas demokrasi masih terbatas pada level prosedural. Dengan demikian, periode ini dapat dikategorikan sebagai fase “*transisi hukum demokratis*”, di mana hukum mulai mengambil peran sebagai instrumen pembatas kekuasaan, tetapi belum sepenuhnya menjadi sarana keadilan substantif.

C. Masa Konsolidasi Demokrasi (2009–2024): Politik Hukum Pemilu dan Tantangan Demokrasi Substantif

Periode 2009–2024 menandai fase konsolidasi demokrasi di Indonesia. Setelah satu dekade reformasi, secara formal Indonesia telah memenuhi sebagian besar unsur *rule of law* yaitu ditandai dengan adanya pemilu yang rutin, lembaga penyelenggara yang independen, serta sistem hukum yang relatif mapan. Namun, di balik kemapanan institusional tersebut, terdapat paradoks mendasar yakni demokrasi yang berjalan secara prosedural tetapi kehilangan kedalaman substantif. Dalam konteks politik hukum pemilu, fase ini memperlihatkan bagaimana hukum digunakan tidak hanya untuk menata kekuasaan secara demokratis, tetapi juga secara halus untuk melanggengkan kepentingan politik oligarkis^{28 29}.

Dalam perspektif **Mahfud MD**, konfigurasi politik pada masa konsolidasi demokrasi ditandai oleh terbentuknya sistem politik yang terbuka tetapi masih diwarnai dominasi elit. Konfigurasi politik yang terbuka secara formal melalui multi-partai dan pemilu langsung ternyata tidak serta-merta melahirkan keadilan politik yang substantif. Partai politik dan aktor politik besar mulai beradaptasi dengan sistem hukum demokratis, tetapi memanfaatkannya untuk memperkuat posisi oligarki.

Fenomena ini mencerminkan apa yang disebut dengan **demokrasi prosedural yang terkonsolidasi secara elitis**, di mana hukum pemilu menjadi arena legal bagi kompetisi antar oligarki politik. Reformasi struktural yang semestinya memperkuat representasi rakyat, justru sering dimanfaatkan untuk memperkuat dominasi kelompok tertentu. Dalam konfigurasi semacam ini, *rule of law* cenderung direduksi menjadi *rule by law yang dilembagakan*, yakni praktik otoritarianisme baru dalam bentuk legalistik (*institutional authoritarianism*).

Praktik ini terlihat dalam fenomena pengaturan ambang batas pencalonan presiden (*presidential threshold*), adanya rekayasa sistem pemilu legislatif, serta sentralisasi kekuasaan

²⁸ Budi, Konstantinus. 2024. “Oligarki Dalam Demokrasi Serta Prakteknya Dalam Politik Hukum Indonesia”. *Jurnal Syntax Admiration* 5 (4):1267-74. <https://doi.org/10.46799/jsa.v5i4.1101>.

²⁹ Sapii, Rahmat Bijak Setiawan, Andre Hartian Susanto, and Axcel Deyong Aponno. 2022. “Kekosongan Hukum Peraturan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: Hambatan Pemilu Demokratis Dan Berintegritas Rezim Orde Baru”. *JAPHTN-HAN* 1 (1):1-17. <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i1.3>.

partai dalam penentuan calon legislatif^{30 31}. Secara normatif, peraturan-peraturan tersebut memang sah secara hukum, tetapi secara substantif menutup ruang kompetisi yang adil dan partisipatif. Dengan demikian, hukum tetap berfungsi sebagai alat legitimasi kekuasaan, bukan instrumen pembatas kekuasaan.

Sementara dari segi produk hukum pemilu sepanjang periode ini mengalami perkembangan signifikan secara teknis dan kelembagaan. Sejumlah undang-undang menjadi tonggak penting, seperti **UU No. 10 Tahun 2008**, **UU No. 8 Tahun 2012**, **UU No. 7 Tahun 2017**, hingga **Perppu No. 1 Tahun 2022** tentang Pemilu yang mengatur penyelenggaraan serentak 2024.

Dari perspektif normatif, produk-produk hukum tersebut mencerminkan dua wajah politik hukum. Di satu sisi, terdapat upaya memperkuat sistem hukum pemilu melalui kodifikasi dan konsolidasi lembaga penyelenggara seperti KPU, Bawaslu, dan DKPP. Namun di sisi lain, terdapat gejala rekayasa hukum untuk mempertahankan *status quo* politik. **Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*)** dan ***presidential threshold*** misalnya, menjadi bentuk konkret *legal engineering* yang membatasi akses politik aktor-aktor baru dan mengkonsentrasikan kekuasaan pada partai-partai besar³².

Dalam kerangka teori Mahfud MD, hal ini mencerminkan konfigurasi politik yang semi-demokratis yakni terbuka secara prosedural, tetapi tertutup secara substantif. Dengan demikian, politik hukum pemilu pada masa ini memperlihatkan regresi normatif, di mana produk hukum justru berfungsi untuk menata stabilitas kekuasaan, bukan memperkuat kedaulatan rakyat.

Sementara dari segi penyelenggaraan pemilu 2009, 2014, 2019, hingga 2024 memperlihatkan suatu dinamika yang kompleks. Dari segi teknis, kualitas penyelenggaraan terus meningkat yang dicirikan dengan mulai digunakannya sistem penghitungan elektronik, transparansi hasil, dan partisipasi publik relatif tinggi. Namun, secara substansial, pemilu justru menjadi semakin transaksional dan polarisatif³³.

Selain itu, pemilu 2014 dan 2019 menandai munculnya dua blok besar politik nasional yang membelah masyarakat secara ideologis maupun emosional. Polarisasi ini diperparah oleh disinformasi, politik identitas, dan lemahnya pendidikan politik masyarakat. Akibatnya, *rule of law* dalam konteks pemilu tidak hanya diuji oleh penyalahgunaan kekuasaan, tetapi juga oleh krisis kepercayaan publik terhadap institusi hukum itu sendiri³⁴.

Fenomena "*electoral authoritarianism*" muncul dalam bentuk baru yaitu seperti adanya lembaga-lembaga hukum bekerja secara prosedural, tetapi hasilnya sering kali dianggap

³⁰ JM Muslimin, Ahmad Fadoliy, dan Wildan Munawar, "Law and Politics: Study of the Presidential Threshold in the 2019 General Election of Indonesia," *Politicon Jurnal Ilmu Politik* 3, no. 1 (31 Maret 2021): 133–160, diakses 1 Juli 2025, <https://doi.org/10.15575/politicon.v3i1.11523>.

³¹ I Gusti Ngurah Agung Sayoga Raditya, "Rethinking Ketentuan Persentase Sebagai Syarat Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia," *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 2, no. 3 (26 November 2013), diakses 1 Juli 2025, <https://doi.org/10.24843/jmhu.2013.v02.i03.p05>.

³² Arifudin, Arifudin, and Hamdan Zoelva. "PEMBAHARUAN SISTEM PRESIDENTIAL THRESHOLD DI INDONESIA BERDASARKAN KONSEP PRISMATIKA HUKUM." *Jurnal Hukum Progresif* 10, no. 2 (2022): 127-140. Accessed November 14, 2025. <https://doi.org/10.14710/jhp.10.2.127-140>.

³³ Amalia Sustikarini, "Digital Democracy in Indonesia's 2019 Election: Between Citizen Participation and Political Polarization," in *Proceedings of the International Conference on Agriculture, Social Sciences, Education, Technology and Health (ICASSETH 2019)*, Atlantis Press, 2020, 238–242, <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200402.055>.

³⁴ Roy M. Siagian, "Election Campaign Oversight Strategy for 2024: Addressing Bawaslu's Complexity and Challenges," *Deleted Journal* 3, no. 2 (31 Desember 2024): 99–110, diakses 1 Oktober 2025, <https://doi.org/10.46507/jclp.v3i2.666>.

mencerminkan kepentingan politik dominan. Contohnya adalah perdebatan panjang mengenai independensi KPU dan Bawaslu, serta keputusan-keputusan yudisial yang kontroversial menjelang Pemilu 2024. Dalam konteks ini, *institutional authoritarianism* bukan lagi bersifat koersif seperti pada masa Orde Baru, melainkan *normatif-legalistik* dimana kekuasaan dijalankan dalam kerangka hukum, namun substansi keadilannya dipertanyakan.

Dengan menggunakan kerangka teori dari **Lawrence M. Friedman**, fase ini menunjukkan ketimpangan atau *gap* yang lebih halus namun signifikan terlihat antara tiga komponen sistem hukum.

1. **Struktur Hukum (*legal structure*)** telah berkembang dengan baik, yakni bahwa KPU dan Bawaslu memiliki dasar hukum kuat, Mahkamah Konstitusi berperan aktif dalam mengawal sengketa pemilu, dan sistem hukum pemilu menjadi semakin kompleks dan transparan.
2. **Substansi Hukum (*legal substance*)** cenderung mengalami stagnasi, dimana pada kondisi tersebut, banyak norma yang dipertahankan meskipun problematik, seperti ambang batas pencalonan dan sistem daftar tertutup. Reformasi substansi sering kali terhambat oleh kepentingan politik pembentuk undang-undang.
3. **Budaya Hukum (*legal culture*)** justru menunjukkan kemunduran dalam aspek etika demokrasi, yakni ketika masyarakat dan elite politik sering memandang hukum sebagai arena manipulasi legal, bukan sebagai norma etis yang mengatur kehidupan publik.

Ketidakharmonisan antara struktur, substansi, dan budaya hukum inilah yang menjelaskan mengapa *rule of law* di Indonesia tampak kuat secara kelembagaan, tetapi rapuh secara nilai substantif. Demokrasi prosedural telah mengakar, tetapi demokrasi substantif belum tumbuh secara mapan.

Secara filosofis, fase ini menegaskan bahwa transisi dari *rule by law* menuju *rule of law* belum selesai. Hukum memang telah menjadi mekanisme utama dalam mengatur kekuasaan politik, tetapi masih sering berfungsi sebagai instrumen pembenaran kekuasaan itu sendiri.

Dalam paradigma *rule of law*, hukum seharusnya menjamin kesetaraan dan keseimbangan antara aspek politik atau kekuasaan dan aspek dalam melindungi hak-hak warga negara dari dominasi kekuasaan pemerintah. Namun dalam praktiknya, hukum pemilu di Indonesia sering kali mereproduksi ketimpangan politik, sehingga *rule of law* hanya beroperasi di tingkat formalitas atau hanya sekedar simbolik.

Konsolidasi demokrasi yang substantif membutuhkan rekonstruksi nilai hukum. Artinya, hukum tidak boleh berhenti pada aspek prosedural saja, tetapi harus memuat nilai keadilan politik (*political justice*), kesetaraan partisipatif dalam partisipasi publik, dan perlindungan hak bagi kelompok minoritas politik. Dengan kata lain, *rule of law* yang sejati hanya dapat diwujudkan bila struktur, substansi, dan budaya hukum harmonis dan berorientasi pada keadilan substantif, bukan stabilitas kekuasaan.

Dari perspektif politik hukum, masa konsolidasi demokrasi 2009–2024 menunjukkan paradoks hukum dan kekuasaan. Reformasi hukum pemilu yang secara formal demokratis ternyata tidak cukup untuk membangun demokrasi substantif. Oleh karena itu, arah pembaruan hukum pemilu idealnya mencakup:

1. **Reorientasi nilai hukum pemilu** dari sekedar prosedural menuju keadilan politik dan keadilan elektoral.

2. **Reformasi substansi hukum** untuk menghapus ketentuan yang diskriminatif terhadap partai dan calon independen.
3. **Rekonstruksi budaya hukum politik**, agar hukum tidak lagi dipersepsikan sebagai sarana kekuasaan, melainkan sebagai bagian dari etika publik.
4. **Penegakan hukum yang konsisten dan imparsial**, guna memulihkan kepercayaan publik terhadap sistem hukum pemilu^{35 36}.

Dengan langkah-langkah ini, politik hukum pemilu diharapkan tidak lagi terjebak dalam *rule by law* yang terselubung, melainkan benar-benar bertransformasi menuju *rule of law* yang menjamin keadilan dan kedaulatan rakyat secara substantif.

SIMPULAN

Transformasi politik hukum pemilu di Indonesia dari masa Orde Lama hingga Pemilu 2024 memperlihatkan perjalanan panjang dan berliku dari sistem hukum yang otoritarian menuju sistem hukum yang semakin demokratis, meskipun masih menyisakan persoalan substantif yang mendalam. Secara historis, perubahan arah politik hukum pemilu senantiasa paralel dengan dinamika konfigurasi politik yang berkembang pada tiap periode pemerintahan. Dalam kerangka teoritis Mahfud MD, dapat ditegaskan bahwa setiap produk hukum pemilu merupakan cerminan langsung dari konfigurasi kekuasaan pada zamannya, di mana konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan hukum yang represif, sedangkan konfigurasi politik yang demokratis akan menghasilkan hukum yang responsif terhadap aspirasi rakyat.

Pada masa Orde Lama dan Orde Baru, politik hukum pemilu berada dalam corak *rule by law*, di mana hukum dijadikan alat legitimasi kekuasaan dan bukan sebagai pengendali kekuasaan. Pemilu sekadar menjadi instrumen formal untuk mempertahankan dominasi politik penguasa, sehingga demokrasi yang terbentuk bersifat prosedural semu. Hukum kehilangan otonominya dan tunduk pada kehendak politik negara, yang menjadikan hukum pemilu sekadar perangkat administratif dalam sistem otoritarian.

Memasuki masa transisi reformasi, terutama pada periode Pemilu 1999 hingga awal 2000-an, terjadi pergeseran penting dalam struktur politik hukum. Lahirnya lembaga penyelenggara pemilu yang independen, terbukanya ruang bagi multipartai, serta meningkatnya partisipasi rakyat merupakan tonggak penting peralihan dari *rule by law* menuju *rule of law*. Namun, peralihan ini masih bersifat formal karena orientasi politik dan budaya hukum masyarakat belum sepenuhnya berubah. Reformasi institusional tidak otomatis mengubah nilai dan paradigma politik hukum yang masih sarat kepentingan kekuasaan.

Pada masa konsolidasi demokrasi (2009–2024), sistem hukum pemilu Indonesia semakin matang dari segi struktur dan prosedur, tetapi menghadapi tantangan baru berupa dominasi oligarki politik. Dalam perspektif Lawrence M. Friedman, dapat dikatakan bahwa komponen struktur hukum telah kuat, substansi hukum masih sarat kepentingan, sedangkan budaya hukum belum sepenuhnya mendukung nilai-nilai demokrasi. Ketidakseimbangan ini

³⁵ Asmak Ul Hosnah, H. Antoni, Edi Rohaedi, Henny Nuraeny, dan Fauzan Azima Faturachman, "Oligarchic Hegemony in Elections: A Criminal Offense Undermining Integrity and Threatening Democracy in Indonesia," *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 18, no. 3 (4 Desember 2024): 317–340, <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v18no3.3640>.

³⁶ Diyar Ginanjar Andiraharja, "Politik Hukum pada Penanganan Tindak Pidana Pemilu," *Khazanah Hukum* 2, no. 1 (30 April 2020): 24–31, <https://doi.org/10.15575/kh.v2i1.7681>.

menjelaskan mengapa Indonesia tampak demokratis secara prosedural, tetapi belum mencapai demokrasi substantif. *Institutional authoritarianism* muncul dalam bentuk baru dimana ditandai dengan adanya kekuasaan tidak lagi menindas secara terang-terangan, tetapi menundukkan hukum melalui mekanisme legal dan konstitusional.

Secara normatif-filosofis, evolusi politik hukum pemilu Indonesia mencerminkan sebuah proses dialektika antara kekuasaan dan hukum. Perubahan hukum pemilu dari masa ke masa menunjukkan bahwa keberhasilan demokratisasi tidak hanya ditentukan oleh reformasi peraturan dan lembaga, tetapi juga oleh transformasi budaya politik dan kesadaran hukum masyarakat. Hukum yang baik tidak cukup hanya “ditulis” (*law on the books*) dengan benar, tetapi juga harus “dihidupi” (*law in action*) secara benar serta selaras dengan nilai keadilan, kedaulatan rakyat, dan penghormatan terhadap hak politik warga negara.

Dengan demikian, arah pembaruan politik hukum pemilu Indonesia di masa depan harus berfokus pada tiga agenda utama yaitu pertama, mewujudkan keseimbangan antara struktur, substansi, dan budaya hukum, agar hukum tidak berhenti pada formalitas prosedural; kedua, menggeser orientasi hukum pemilu dari legitimasi kekuasaan menuju perlindungan hak politik rakyat, sebagaimana esensi *rule of law* yang sejati; dan ketiga, membangun demokrasi substantif yang tidak hanya mengatur kompetisi politik, tetapi juga menjamin keadilan elektoral, representasi yang setara, dan akuntabilitas publik.

Dengan langkah-langkah tersebut, Indonesia dapat menuntaskan transformasinya dari negara yang diatur oleh hukum (*rule by law*) atau dengan kata lain hukum yang tunduk terhadap politik menjadi negara hukum yang berkeadilan (*rule of law*) atau dengan kata lain politik yang tunduk terhadap hukum, yakni di mana pemilu benar-benar menjadi sarana perwujudan kedaulatan rakyat, bukan sekadar ritual rutin politik lima tahunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Ahmad dan Novendri M. Nggilu, “Denyut Nadi Amandemen Kelima UUD 1945 melalui Pelibatan Mahkamah Konstitusi sebagai Prinsip the Guardian of the Constitution,” *Jurnal Konstitusi* 16, no. 4 (28 Januari 2020): 785, diakses 1 September 2025, <https://doi.org/10.31078/jk1646>.
- Amalia Sustikarini, “Digital Democracy in Indonesia’s 2019 Election: Between Citizen Participation and Political Polarization,” in *Proceedings of the International Conference on Agriculture, Social Sciences, Education, Technology and Health (ICASSETH 2019)*, Atlantis Press, 2020, 238–242, <https://doi.org/10.2991/assehr.k.200402.055>.
- Aminah Aminah, “Analisis Penerapan Sistem Proporsional dan Sistem Distrik dalam Pemilihan Umum untuk Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia Ditinjau dari Asas Negara Hukum,” *Yustisia Jurnal Hukum* 1, no. 2 (2 Mei 2012), diakses 1 Oktober 2025, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v1i2.10628>.
- Arifudin, Arifudin, and Hamdan Zoelva. "PEMBAHARUAN SISTEM PRESIDENTIAL THRESHOLD DI INDONESIA BERDASARKAN KONSEP PRISMATIKA HUKUM." *Jurnal Hukum Progresif* 10, no. 2 (2022): 127-140. Accessed November 14, 2025. <https://doi.org/10.14710/jhp.10.2.127-140>.

- Asmak Ul Hosnah, H. Antoni, Edi Rohaedi, Henny Nuraeny, dan Fauzan Azima Faturachman, "Oligarchic Hegemony in Elections: A Criminal Offense Undermining Integrity and Threatening Democracy in Indonesia," *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum* 18, no. 3 (4 Desember 2024): 317–340, <https://doi.org/10.25041/fiatjustisia.v18no3.3640>.
- Beno Bahari dan Gusliana HB, "Era Reformasi: Implementasi Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia," *Legalitas Jurnal Hukum* 15, no. 2 (30 Desember 2023): 232, diakses 1 Agustus 2025, <https://doi.org/10.33087/legalitas.v15i2.494>.
- Budi, Konstantinus. 2024. "Oligarki Dalam Demokrasi Serta Prakteknya Dalam Politik Hukum Indonesia". *Jurnal Syntax Admiration* 5 (4):1267-74. <https://doi.org/10.46799/jsa.v5i4.1101>.
- Budianto, Azis. "PEMBANGUNAN POLITIK HUKUM PASCA REFORMASI DI INDONESIA". *Jurnal Lex Librum* 3, no. Nomor 1 (December 8, 2016): 429–44. <https://doi.org/10.5281/zenodo.1257758>.
- Cahyono, Alex, Anik Iftitah, Ananda Rizki Hidayatullah, Eko Yuliasuti, dan Weppy Susetiyono. "Analisis Kritis Terhadap Penerapan Presidential Threshold dalam Pemilihan Umum 2024: Perspektif Hukum Normatif di Indonesia." *Jurnal Supremasi*, no. 13 (9 September 2023): 1–14. <https://doi.org/10.35457/supremasi.v13i2.3041>.
- Dawn Brancati, "Democratic Authoritarianism: Origins and Effects," *Annual Review of Political Science* 17, no. 1 (2013): 313–326, diakses 1 September 2025, <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052013-115248>.
- Diana Fawzia, Firman Noor, Ikrar Nusa Bhakti, Irine Hiraswari Gayatri, Nurliah Nurdin, Saafroedin Bahar, Sarah Nuraini Siregar, dan Wasisto Raharjo Jati, "Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno ke Jokowi," *The Economist*, 1 Januari 2018, diakses 1 November 2025, https://lib.pdii.lipi.go.id/index.php?p=show_detail&id=502013&keywords=.
- Diyar Ginanjar Andiraharja, "Politik Hukum pada Penanganan Tindak Pidana Pemilu," *Khazanah Hukum* 2, no. 1 (30 April 2020): 24–31, <https://doi.org/10.15575/kh.v2i1.7681>.
- Fernando, Henky, Yuniar Galuh Larasati, Irwan Abdullah, Ismail Ismail, Ahmad Yunani, M Nastain, and Leanne Morin. 2024. "The Controversy of Indonesian Democracy Practices in The Post-Reform". *Al-Risalah: Forum Kajian Hukum Dan Sosial Kemasyarakatan* 24 (2):159-77. <https://doi.org/10.30631/alrisalah.v24i2.1594>.
- Firman Noor dan Lina Marlina, "Establishing Elections With Integrity In Indonesia: Purposes, Problems, and Solutions," dalam *Proceedings of the International Conference for Democracy and National Resilience (ICDNR 2023)* (Paris: Atlantis Press, 2023), 223–241, https://doi.org/10.2991/978-2-38476-148-7_19.
- I Gusti Ngurah Agung Sayoga Raditya, "Rethinking Ketentuan Persentase Sebagai Syarat Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia," *Jurnal Magister Hukum*

- Udayana (Udayana Master Law Journal) 2, no. 3 (26 November 2013), diakses 1 Juli 2025, <https://doi.org/10.24843/jmhu.2013.v02.i03.p05>.
- Ike Nurafni dan Hertanto Hertanto, “Dinamika Pesta Demokrasi: Konflik dalam Pemilihan Umum,” *Jurnal Global Futuristik* 3, no. 1 (30 Maret 2025): 1–7, diakses 1 November 2025, <https://doi.org/10.59996/globalistik.v3i1.611>.
- JM Muslimin, Ahmad Fadoliy, dan Wildan Munawar, “Law and Politics: Study of the Presidential Threshold in the 2019 General Election of Indonesia,” *Politicon Jurnal Ilmu Politik* 3, no. 1 (31 Maret 2021): 133–160, diakses 1 Juli 2025, <https://doi.org/10.15575/politicon.v3i1.11523>.
- Khairul Fahmi, Saldi Isra, Zainal Arifin Muchtar, dan Hilaire Tegnan, “The Role of the Law in Safeguarding Electoral Democracy in Indonesia,” *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* 22, no. 2 (2019), diakses 1 September 2025, <https://www.abacademies.org/articles/The-role-of-the-law-in-safeguarding-electoral-Democracy-in-Indonesia-1544-0044-22-2-307.pdf>.
- Khairul Fahmi, Saldi Isra, Zainal Arifin Muchtar, dan Hilaire Tegnan, “The Role of the Law in Safeguarding Electoral Democracy in Indonesia,” *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues* 22, no. 2 (2019), diakses 1 September 2025, <https://www.abacademies.org/articles/The-role-of-the-law-in-safeguarding-electoral-Democracy-in-Indonesia-1544-0044-22-2-307.pdf>.
- Merdi Hajiji, “Relasi Hukum dan Politik dalam Sistem Hukum Indonesia,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 2, no. 3 (31 Desember 2013): 361, <https://doi.org/10.33331/rechtsvinding.v2i3.65>.
- Murtiningsih Kartini dan Sanusi Sanusi, “Politik Uang Dan Penegakan Hukumnya,” *Hukum Responsif* 13, no. 1 (27 Februari 2022): 134, diakses 1 Agustus 2025, <https://doi.org/10.33603/responsif.v13i1.6719>.
- Pratama, Ali Gilang, Alma Elvira Saputri, Ana Rahayu, Titin Pujianti, Ratiani Puspitasari, Suryaningsi Suryaningsi, and Endang Herliah. 2025. “Politik Hukum Dalam Legislasi Nasional: Studi Kritis Terhadap Proses Dan Arah Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia”. *Nomos : Jurnal Penelitian Ilmu Hukum* 5 (2):249-58. <https://doi.org/10.56393/nomos.v5i2.3123>.
- Pratama, Ali Gilang, Alma Elvira Saputri, Ana Rahayu, Titin Pujianti, Ratiani Puspitasari, Suryaningsi Suryaningsi, and Endang Herliah. 2025. “Politik Hukum Dalam Legislasi Nasional: Studi Kritis Terhadap Proses Dan Arah Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia”. *Nomos: Jurnal Penelitian Ilmu Hukum* 5 (2):249-58. <https://doi.org/10.56393/nomos.v5i2.3123>.
- Rajab, Budi. 2022. “Otoritarianisme-Birokratik Orde Baru, Krisis Ekonomi Dan Politik, Dan Demokrasi Formal Masa Reformasi”. *Jurnal Politik Indonesia (Indonesian Journal of Politics)* 8 (1):59-78. <https://doi.org/10.20473/jpi.v8i1.21817>.

- Razak, Askari. 2023. "Mewujudkan Pemilu Adil Dan Bermartabat: Suatu Tinjauan Sistem Hukum Lawrence M. Friedman". *Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum* 12 (2), 471-88. <https://doi.org/10.34304/jf.v12i2.185>.
- Rizki, Dian, Elidar Sari, and Yusrizal Yusrizal. 2022. "PENERAPAN HUKUM RESPONSIF DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DI INDONESIA". *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh* 10 (1):31-45. <https://doi.org/10.29103/sjp.v10i1.7934>.
- Roy M. Siagian, "Election Campaign Oversight Strategy for 2024: Addressing Bawaslu's Complexity and Challenges," *Deleted Journal* 3, no. 2 (31 Desember 2024): 99–110, diakses 1 Oktober 2025, <https://doi.org/10.46507/jclp.v3i2.666>.
- Ryan Muthiara Wasti, "Pengaruh Konfigurasi Politik terhadap Produk Hukum pada Masa Pemerintahan Soeharto di Indonesia," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 45, no. 1 (24 Februari 2016): 76, diakses 1 September 2025, <https://doi.org/10.21143/jhp.vol45.no1.10>.
- Sapii, Rahmat Bijak Setiawan, Andre Hartian Susanto, and Axcel Deyong Aponno. 2022. "Kekosongan Hukum Peraturan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: Hambatan Pemilu Demokratis Dan Berintegritas Rezim Orde Baru". *JAPHTN-HAN* 1 (1):1-17. <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i1.3>.
- Sapii, Rahmat Bijak Setiawan, Andre Hartian Susanto, and Axcel Deyong Aponno. 2022. "Kekosongan Hukum Peraturan Penyelesaian Sengketa Proses Pemilu: Hambatan Pemilu Demokratis Dan Berintegritas Rezim Orde Baru". *JAPHTN-HAN* 1 (1):1-17. <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i1.3>.
- Songga Aurora Abadi dan Dan Fitra Arsil, "Mekanisme Penetapan Ambang Batas (Threshold) Terhadap Stabilitas Sistem Presidensial Dan Sistem Multipartai Sederhana Di Indonesia," *Jurnal Konstitusi dan Demokrasi* 2, no. 1 (30 Juni 2022), diakses 1 September 2025, <https://doi.org/10.7454/jkd.v2i1.1202>.
- Umam, Ahmad Khoirul. 2024. "Shadows of Political Corruption Amidst the Trend of Declining Democracy in Indonesia: Learning from the Dynamics of 2024 Presidential Election". *Integritas: Jurnal Antikorupsi* 10 (1): 1-16. <https://doi.org/10.32697/integritas.v10i1.1226>.
- Yulisman dan Silm Oktapani, "Analisis Ilmu Perundang-Undangan: Konsep, Prinsip, dan Implementasi dalam Sistem Hukum Indonesia," *Jurnal Gagasan Hukum* 6, no. 2 (23 Desember 2024): 154–167, diakses 1 Oktober 2025, <https://doi.org/10.31849/jgh.v6i02.24489>.
- Yusa' Farchan. 2022. "DINAMIKA SISTEM POLITIK OTORITARIANISME ORDE BARU". *Jurnal Adhikari* 1 (3):152-61. <https://doi.org/10.53968/ja.v1i3.41>.
- Zainal Arifin Mochtar dan Idul Rishan, "Autocratic Legalism: the Making of Indonesian Omnibus Law," *Yustisia Jurnal Hukum* 11, no. 1 (28 April 2022): 29, diakses 1 November

2025, <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i1.59296>.

Zainul Djumadin, “Demokrasi dan Masalah-Masalah Pembangunan Politik: Tinjauan Teoritis Terhadap Praktik Demokrasi di Era Reformasi,” *Populis Jurnal Sosial dan Humaniora* 7, no. 2 (13 Desember 2022): 305–315, diakses 1 September 2025, <https://doi.org/10.47313/pjsh.v7i2.1858>.