

***PRESIDENTIAL THRESHOLD* DALAM
PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK
(STUDI KASUS PUTUSAN MK NOMOR 49/PUU-
XVI/2018 YANG MENGUJI PASAL 222 UNDANG
UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG
PEMILIHAN UMUM)**

STUDI KASUS

**Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Guna Mendapatkan
Gelar Sarjana Hukum**

Disusun oleh :

RATIH PURWASIH

41151010150047

Program Kekhususan : Hukum Tata Negara

Di bawah Bimbingan :

ENI DASUKI SUHARDINI, S.H., M.H.



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG
2019**

***PRESIDENTIAL THRESHOLD IN IMPLEMENTATION
OF SIMULTANEOUS REGIONAL ELECTIONS (CASE
STUDY ON THE DECISION OF THE
CONSTITUTIONAL COURT NUMBER 49 / PUU-XVI /
2018 ARTICLE 222 OF LAW NUMBER 7 OF 2017
CONCERNING GENERAL ELECTIONS)***

CASE STUDY

Submitted as Partial Fulfillment of the Requirement for Scholar Degree of Law

By :

Ratih Purwasih

41151010150047

Specificity Program : Constitutional Law

Under The Guidance of :

Eni Dasuki Suhardini, S.H., M.H.



***FACULTY OF LAW
LANGLANGBUANA UNIVERSITY
BANDUNG
2019***

PERNYATAAN

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Ratih Purwasih
NPM : 41151010150047
Bentuk Penulisan : Studi Kasus
Judul : ***PRESIDENTIAL THRESHOLD DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK (STUDI KASUS PUTUSAN MK NOMOR 49/PUU-XVI/2018 YANG MENGUJI PASAL 222 UNDANG UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM)***

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya tugas akhir ini adalah hasil karya cipta saya sendiri dan bukan hasil plagiat. Apabila ternyata dikemudian hari terbukti benar tugas akhir saya ini adalah hasil plagiat, maka dengan ini saya menyatakan kesanggupan bahwa saya bersedia untuk menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

Demikian pernyataan keaslian tugas akhir ini saya buat dengan sebenarnya, dimana penulis dalam keadaan sadar, sehat, dan tanpa tekanan dari pihak manapun juga.

Yang memberi pernyataan,

Ratih Purwasih
41151010150047

ABSTRAK

Sudut pandang Hukum Tata Negara, menjelaskan bahwa pemilihan umum merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menunjuk pembentukan lembaga-lembaga perwakilan yang mengemban amanat rakyat. Menurut Sri Soemantri pemilihan umum yang dilaksanakan harus merupakan pemilihan umum yang bebas, sebagai syarat mutlak bagi berlakunya demokrasi, dan dapat dihubungkan dengan kenyataan dimana nilai suatu pemerintahan untuk sebagian besar bergantung kepada orang-orang yang duduk didalamnya.

Pada tanggal 13 juni 2018 sejumlah aktivis, akademikus, mantan menteri hingga mantan pimpinan lembaga negara mengajukan gugatan uji materi terhadap pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ke Mahkamah Konstitusi (MK) karena ketentuan tersebut dinilai bisa memunculkan calon tunggal dalam Pilpres 2019. Pasal 222 di Undang-Undang Pemilu tersebut memuat ketentuan tentang syarat ambang batas pencalonan presiden atau *presidential threshold*.

Uji materi mengenai ambang batas pengusungan calon presiden ini, kuat kaitannya dengan bagaimana sikap hakim, apakah hakim itu akan bisa melihat ini sebagai argumen yang kuat atau hakim akan berpandangan lain, karena sebenarnya ada perubahan yang signifikan mengapa *presidential threshold* dianggap sudah tidak relevan lagi, yaitu ketika pemilihan umum itu sendiri diselenggarakan secara serentak seperti yang di berlakukan di tahun pada pemilihan umum 2019, ketika menjadikan perolehan kursi hasil pemilihan umum pada tahun 2014 untuk pemilihan presiden pada tahun 2019, banyak hal-hal yang tidak sesuai, salah satunya adalah keadilan pemilu (*equal treatment*) bahwa setiap peserta pemilihan umum itu harus diperlakukan sama, tetapi dalam kenyataannya, terdapat tiga kelas peserta pemilu, yang pertama adalah kelas partai politik yang dapat mengusulkan calon presiden dengan kursi dan suara, yaitu 10 partai yang ada di DPR, kemudian kelas kedua adalah partai politik yang dapat mengusulkan presiden dengan suara saja, yaitu PKPI dan PBB karena tidak lolos *parlementary threshold*, dan yang terakhir adalah partai politik yang paling baru, partai politik yang tidak punya hak untuk mengajukan calon presiden. Jadi, disini ada perlakuan yang tidak sama terhadap peserta pemilihan umum.

Kata Kunci : *Presidential Threshold*, Pemilihan Umum.

ABSTRACT

The perspective of Constitutional Law, explains that general election is a political process in the life of the state administration as a means of designating the formation of representative institutions that carry out the mandate of the people. The opinion of Sri soemantri, general elections that are held must be free elections, as an absolute prerequisite for the enactment of democracy, and can be related to the fact that the value of a government depends to a large extent on the people who hold it.

The 13th of June, 2018, activists, academics, former ministers to former leaders of state institutions filed a lawsuit for judicial review of article 222 of Law Number 7 of 2017 concerning General Elections to the Constitutional Court, because these provisions were judged to be able to bring up a single candidate in the Presidential Election 2019. Article 222 of the Election Law contains provisions concerning threshold requirements for presidential nominations or about presidential threshold.

The judicial review of the threshold for the nomination of the presidential candidate is strongly related to the attitude of the judge, whether the judge will be able to see this as a strong argument or the judge will have another view, because there is actually a significant change in why the presidential threshold is considered irrelevant, that is, when the general election itself is held simultaneously as it was held in the year in general election 2019, when using the acquisition of seats in the 2014 election results for the presidential election in 2019, many things were not appropriate, one of which was election justice (equal treatment) that each election participant must be treated equally, but in reality, There are three classes of participants in the election, the first is the class of political parties that can propose presidential candidates with seats and votes, namely 10 parties in the House of Representative, then the second class is political parties that can propose the president by voice only, the party is PKPI and PBB because they are not passed the parliamentary threshold, and the last is part the most recent politics, political parties that do not have the right to nominate a presidential candidate. So, there are unequal treatment of participants in the general election.

Keyword : Presidential Threshold, General Election.

KATA PENGANTAR

Alhamdulillahirobbil'alamin

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang senantiasa melimpahkan rahmat-Nya, hidayah-Nya, serta kasih sayang-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir dalam bentuk studi kasus yang harus ditempuh sebagai salah satu syarat guna mendapatkan gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana, yang berjudul **“PRESIDENTIAL THRESHOLD DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK (STUDI KASUS PUTUSAN MK NOMOR 49/PUU-XVI/2018 YANG MENGUJI PASAL 222 UNDANG UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM)”**.

Penulis menyadari bahwa dalam proses penyusunan studi kasus ini mendapatkan banyak sekali bantuan, bimbingan serta dukungan dari berbagai pihak, oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis ingin mengucapkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang telah berkontribusi baik secara *materiil* maupun *immateril*. Khususnya rasa terima kasih yang sebesar-besarnya penulis ucapkan kepada Ibu Eni Dasuki Suhardini, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing yang senantiasa memberikan masukan, arahan, bimbingan, motivasi, serta memberikan bantuannya dan meluangkan waktunya untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini.

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Bapak Dr. H. AR. Harry Anwar, S.H., M.H. Selaku Rektor Universitas Langlangbuana.
2. Ibu Dr. Hj. Widjajani, Ir., M.T. Selaku Wakil Rektor I Universitas Langlangbuana
3. Bapak Ruhanda, S.E., M.Si. Selaku Wakil Rektor II Universitas Langlangbuana
4. Ibu Dr. Hj. Hernawati RAS., S.H., M.Si. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana dan Penguji Sidang yang memberikan arahan, saran, dan bimbingan kepada penulis.
5. Ibu Eni Dasuki Suhardini, S.H., M.H. Selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana dan Selaku Dosen Wali penulis di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
6. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H., M.H. Selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
7. Bapak Dani Durahman, S.H., M.H. Selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
8. Ibu Dini Ramdania, S.H., M.H. Selaku Ketua Program Studi Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana dan Ketua Penguji Sidang yang memberikan arahan, saran, dan nasihat kepada penulis.
9. Bapak Rachmat Suharno, S.H., M.H. Selaku Sekretaris Program Studi Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

10. Ibu dan Bapak Dosen Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana yang telah memberikan ilmu serta pengetahuan dalam membantu penulisan tugas akhir.
 11. Teman-teman seperjuangan kelas A1 Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana, Angkatan 2015 Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana, serta KKNM Pananjung-Pangandaran yang selalu memberikan semangat serta dukungan kepada penulis.
 12. Seluruh staf Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana
- Teristimewa penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada Ibu Esih Sukaesih dan Bapak Ayi Rustandi selaku orang tua penulis yang selalu memberikan cinta kasih, do'a, pengorbanan yang sangat besar, semangat, dan arahan-arahan bagi penulis.

Penulis berharap studi kasus yang telah disusun ini bisa memberikan pengetahuan, ilmu, dan nilai manfaat bagi pembaca studi kasus, dalam rangka perbaikan karya tulis selanjutnya, penulis akan terbuka terhadap saran dan masukan dari segala pihak.

Demikian kata pengantar yang dapat penulis sampaikan, atas segala perhatian dan motivasinya, penulis mengucapkan terima kasih. Semoga dalam segala amal ibadah serta kebaikan kita, Allah SWT memberikan balasan pahala dan kebaikan yang setimpal kepada kita semuanya. Aamiin Yaa Allah Yaa Robbal'alamin.

Bandung, 16 Oktober 2019
Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PERNYATAAN KEASLIAN	
HALAMAN PERSETUJUAN	
HALAMAN ABSTRAK	
HALAMAN KATA PENGANTAR	i
HALAMAN DAFTAR ISI	iv
HALAMAN DAFTAR LAMPIRAN	vi
BAB I LATAR BELAKANG PEMILIHAN KASUS DAN	
KASUS POSISI	1
A. Latar Belakang Pemilihan Kasus	1
B. Kasus Posisi	8
BAB II MASALAH HUKUM DAN TINJAUAN TEORITIK	
MENGENAI PEMILIHAN UMUM, SISTEM	
PEMILIHAN UMUM, PARTAI POLITIK, DAN	
<i>PRESIDENTIAL THRESHOLD</i>	11
A. Masalah Hukum	11
B. Tinjauan Teoritik	11
1. Pengertian Demokrasi	11
2. Pengertian Pemilihan Umum	12
3. Landasan Pemilihan Umum	28
4. Asas Pemilihan Umum	36
5. Pengertian Sistem Pemilihan Umum	40

6. Sistem Pemilu Proporsional dan Distrik	40
7. Sistem Pemilu Indonesia	45
8. Pengertian Partai Politik	45
9. Definisi Partisipasi Politik	47
10. Partisipasi Politik Di Negara Demokrasi	47
11. Partisipasi Politik di Negara Berkembang	48
12. Pengertian <i>Presidential Threshold</i>	49
13. Dasar Hukum <i>Presidential Threshold</i>	50
BAB III RINGKASAN PERTIMBANGAN HUKUM DAN	
PUTUSAN	51
A. Ringkasan Pertimbangan Hukum	51
B. Ringkasan Putusan	58
BAB IV ANALISIS <i>PRESIDENTIAL THRESHOLD</i> DALAM	
PUTUSAN MK NOMOR 49/PUU-XVI/2018	63
A. Pertimbangan Hukum Hakim Dalam Putusan MK	
Nomor 49/PUU-XVI/2018	63
B. Upaya Partai Politik Agar Dapat Mengusung Calon	
Presiden	70
BAB V KESIMPULAN.....	72
A. Kesimpulan	72
DAFTAR PUSTAKA	vi
LAMPIRAN	
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	x

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Pemilihan Kasus

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat, “Maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat...”, selain itu, dalam Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”.

Makna dari kedaulatan ditangan rakyat tersebut ialah rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan, guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil-wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan, hal ini menjabarkan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut prinsip demokrasi. Negara yang pemerintahannya dijalankan oleh rakyat dan bertujuan untuk melaksanakan kepentingan rakyat.¹ Jadi, yang memegang pemerintahan itu pada prinsipnya adalah rakyat itu sendiri, setidaknya diwakili oleh segolongan besar dari rakyat, yang dibedakan berdasarkan sifatnya, yaitu :

¹ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2013, hlm.39.

- a. Negara di mana pemerintahannya itu dipegang oleh rakyat dan sifat pemerintahannya adalah baik, karena memperhatikan kepentingan umum atau rakyat.
- b. Negara di mana yang pemerintahannya itu dipegang oleh rakyat, tetapi sifat pemerintahannya itu adalah jelek, karena pemerintahannya itu hanya ditujukan untuk kepentingan si pemegang kekuasaan itu saja. ²

Partai politik merupakan sarana bagi warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara,³ dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang majemuk dan berwawasan kebangsaan, sekaligus sebagai sarana kaderisasi dan rekrutmen pemimpin, baik untuk tingkat nasional maupun daerah dan rekrutmen pimpinan berbagai komponen penyelenggara negara. Perkembangan politik di Indonesia saat ini telah banyak mengalami perubahan yang cukup signifikan setelah era reformasi, semangat untuk menenggelamkan praktik-praktik berpolitik yang dianggap penuh rekayasa, manipulatif, tidak adil dan represif telah memberikan energi besar kepada semua komponen bangsa untuk menciptakan suasana politik yang lebih terbuka, transparan, jujur dan adil.

Mengadakan pelaksanaan pemilihan umum adalah salah satu cara atau sarana untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan pemerintahan. Pemilihan umum merupakan salah satu usaha untuk memengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan

² *Ibid*, hlm. 27.

³ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia Pustaka utama, Jakarta, 2008, hlm.397.

kegiatan retorika, *public relations*, komunikasi massa, *lobby*, dan lain-lain. Meskipun agitasi dan propaganda di negara demokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanye pemilihan umum, teknik agitasi dan propaganda banyak juga dipakai oleh para kandidat atau politikus selaku komunikator politik. Pemilihan umum secara konseptual merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat. Melalui pemilu legitimasi kekuasaan rakyat di implementasikan melalui penyerahan sebagian kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun pemerintahan. Sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggungjawaban kekuasaan kepada pemerintah, dengan mekanisme tersebut.⁴

Sudut pandang Hukum Tata Negara, menjelaskan bahwa pemilihan umum merupakan proses politik dalam kehidupan ketatanegaraan sebagai sarana menunjuk pembentukan lembaga-lembaga perwakilan yang mengemban amanat rakyat. Menurut Sri Soemantri pemilihan umum yang dilaksanakan harus merupakan pemilihan umum yang bebas, sebagai syarat mutlak bagi berlakunya demokrasi, dan dapat dihubungkan dengan kenyataan dimana nilai suatu pemerintahan untuk sebagian besar bergantung kepada orang-orang yang duduk didalamnya.⁵

Pemilu dianggap lambang, sekaligus tolak ukur dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan kebebasan berserikat, di anggap mencerminkan

⁴ Fajlurrahman Jurdi, *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2018, hlm.1.

⁵ Sodikin, *Hukum Pemilu, Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Gramata Publising Bekasi, 2014, hlm.3.

dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat.⁶ Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilihan umum tidak merupakan satu-satunya tolak ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan, seperti partisipasi dalam kegiatan partai, lobbying, dan sebagainya. Pemilu menjadi hal yang sangat penting dalam sebuah negara, karena merupakan agenda untuk memilih para wakil rakyat sekaligus memilih calon presiden dan wakil presiden, khususnya pilpres, merupakan salah satu hal yang paling penting bila berbicara tentang pemilu, mengingat pilpres menjadi ajang untuk memilih seorang pemimpin negara yang mana hasil pilpres akan menentukan pembangunan negara untuk satu periode kedepan. Sistem pemilihan umum dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:

1. Single-member Constituency (satu daerah pemilihan satu wakil; biasanya disebut sistem distrik)
2. Multi-member Constituency (satu daerah pemilihan beberapa wakil; biasanya dinamakan Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional).⁷

Beberapa peraturan perundang-undangan telah dibuat untuk mendukung proses pemilihan umum tersebut, dimulai dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1956 tentang Pengubahan Undang-

⁶ Miriam Budiarjo, *op.cit*, hlm.461.

⁷ *Ibid*, hlm.462.

Undang Pemilihan Umum (Undang-Undang No. 7 Tahun 1953, Lembaran-Negara No. 29 Tahun 1953), Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta yang terakhir Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Pengesahan Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum yang terakhir ini disahkan setelah peserta dalam rapat paripurna sepakat untuk melakukan pengesahan Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum dengan mekanisme pengambilan suara. Namun, agenda pengambilan suara untuk mengesahkan Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum ini diwarnai aksi *walk out* yang dilakukan empat fraksi.

Empat fraksi tersebut, diantara lain adalah fraksi PAN, fraksi Partai Gerindra, fraksi Partai Demokrat, dan fraksi PKS. Aksi *walk out* tersebut dibuka dengan pernyataan sikap fraksi PAN yang disampaikan Sekretaris fraksi PAN Yandri Susanto. Setelah PAN, sikap yang sama disampaikan oleh fraksi Partai Gerindra,

fraksi Partai Demokrat, dan fraksi PKS, dengan demikian pengesahan Rancangan Undang-Undang Pemilihan Umum menjadi Undang-Undang Pemilihan Umum pun dilanjutkan dengan peserta rapat paripurna dari enam fraksi.⁸

Fraksi yang melakukan *walk out* dalam pengesahan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 itu menganggap bahwa terdapat beberapa pasal yang ada dalam undang-undang tersebut yang menimbulkan isu krusial, yang paling menarik salah satunya adalah Pasal 222 terkait ambang batas perolehan suara yang harus diperoleh partai politik dalam suatu pemilu untuk dapat mengajukan calon presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) pada pemilu tahun 2019. Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dan peserta pemilu haruslah memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya. Banyak pihak yang menganggap bahwa ambang batas pencalonan presiden ini bertentangan dengan Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang membuka kesempatan secara luas dalam pengaturan pemilihan presiden. Selain itu, Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum juga dianggap sudah tidak lagi relevan bila diberlakukan untuk pemilu 2019, dan hasil dari pemilu legislatif tidak bisa dijadikan rujukan untuk menjadi syarat bagi

⁸ <https://nasional.kompas.com/read/2017/07/20/23582701/voting-pengesahan-ruu-pemilu-diwarnai-aksi-walk-out-empat-fraksi> (diakses pada hari Senin tanggal 26 Agustus pukul 17.35 wib)

sebuah partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan calon presiden yang akan diusung oleh partainya.⁹

Aturan ini dianggap oleh beberapa pihak sebagai aturan yang bersifat inkonstitusional mengingat bahwa pemilihan umum 2019 baik Pilpres maupun Pileg diadakan secara serentak sesuai dengan putusan Mahkamah Konstitusi bernomor 14/PUU-XI/2013 yang mengatur pemilu serentak 2019, sehingga banyak pihak yang sudah berulang kali mengajukan permohonan uji materi kepada Mahkamah Konstitusi terkait *presidential threshold* ini. Tetapi, justru karena sangat prinsipnya persoalan ini, maka seorang aktivis kepemiluan dan sebelas pemohon lain dari tokoh nasional praktisi dan akademisi pada tahun 2018 kembali mendaftarkan permohonan uji materi terkait Pasal 222 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum kepada Mahkamah Konstitusi (MK), untuk memperjuangkan kembali hak rakyat Indonesia agar dapat secara bebas memilih calon presidennya. Para pemohon berharap Mahkamah konstitusi dapat mengabulkan permohonan tersebut dan menghilangkan *presidential threshold* menjadi 0 (nol) persen.¹⁰

Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk menyusun studi kasus dengan judul “**PRESIDENTIAL THRESHOLD DALAM PELAKSANAAN PEMILIHAN UMUM SERENTAK (STUDI KASUS PUTUSAN MK**

⁹ <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/17/10/24/oybv23354-pakar-pasal-222-uu-pemilu-bermasalah>. (diakses pada hari Senin tanggal 26 Agustus pukul 18.37 wib)

¹⁰ <https://nasional.kompas.com/read/2018/06/21/17240861/12-penggugat-presidential-threshold-klaim-bukan-partisan-politik>. (diakses pada hari Senin tanggal 26 Agustus pukul 18.45 wib)

NOMOR 49/PUU-XVI/2018 YANG MENGUJI PASAL 222 UNDANG UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG PEMILIHAN UMUM)”.

B. Kasus Posisi

Pada tanggal 13 juni 2018 sejumlah aktivis, akademikus, mantan menteri hingga mantan pimpinan lembaga negara mengajukan gugatan uji materi terhadap pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum ke Mahkamah Konstitusi (MK) karena ketentuan tersebut dinilai bisa memunculkan calon tunggal dalam Pilpres 2019. Pasal 222 di Undang-Undang Pemilu tersebut memuat ketentuan tentang syarat ambang batas pencalonan presiden atau *presidential threshold*.

Salah satu pemohon uji materi, Hadar Nafis Gumay menyatakan terdapat 9 alasan yang menjadi dasar pengajuan gugatan tersebut ke Mahkamah Konstitusi. Menurut mantan Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU) tersebut, alasan utama gugatan itu ialah bahwa pasal *presidential threshold* berpotensi memunculkan calon tunggal dalam pemilihan presiden (Pilpres) 2019. Dia berpendapat ketentuan *presidential threshold* yang berlaku saat ini mendorong partai-partai politik lebih memilih berkoalisi ketimbang berkompetisi memunculkan calon presiden baru. "Jadi, kalau semua partai politik yang sudah berkoalisi kemudian merasa nyaman dan langsung bergabung saja, maka selesai urusan. Ini akan membuat pemilihan kita menjadi pemilihan yang bercalon tunggal," kata Hadar di Gedung MK, Jakarta Pusat, Kamis 21 Juni 2018.

Gugatan uji materi tersebut resmi diajukan oleh 12 pemohon ke Mahkamah Konstitusi (MK) pada tanggal 13 Juni 2018. Para pemohon tersebut, diantaranya ;

1. Muhammad Busyro Muqoddas
Pekerjaan : Dosen
2. Muhammad Chatib Basri
Pekerjaan : Karyawan Swasta
3. Faisal Batubara
Pekerjaan : Dosen
4. Hadar Nafis Gumay
Pekerjaan : Dosen
5. Bambang Widjojanto
Pekerjaan : Dosen
6. Rocky Gerung
Pekerjaan : Dosen
7. Robertus Robet
Pekerjaan : Karyawan Swasta
8. Feri Amsari
Pekerjaan : Direktur PUSaKO Fakultas Hukum Universitas Andalas
9. Angga Dwimas Sasongko
Pekerjaan : Karyawan Swasta
10. Hasan Yahya
Pekerjaan : Karyawan Swasta
11. Dahnil A. Simanjuntak

Ketua Umum Pengurus Pemuda Muhammadiyah

12. Titi Anggraini.

Direktur Eksekutif Perkumpulan dan Demokrasi (PERLUDEM)

Para pemohon mengajukan tiga ahli dalam gugatannya yakni Refly Harun, Zainal Arifin Mochtar dan Bivitri Susanti. Ketiganya merupakan pakar Hukum Tata Negara. Hadar Nafis Gumay menjelaskan jika calon tunggal muncul dalam Pilpres 2019, hal itu akan bertentangan dengan pasal 6A ayat (1), (3), dan (4) Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 222 UU Pemilu selama ini mengatur bahwa *presidential threshold* mengharuskan partai politik atau gabungan koalisinya harus memiliki bekal 20 persen kursi DPR atau 25 persen suara sah pada pemilu 2014 untuk bisa mengusung calon presiden. Hadar menilai ketentuan *presidential threshold* itu tidak logis, karena diukur dari jumlah kursi dan jumlah suara sah dari suatu kondisi yang sudah berlangsung atau terjadi jauh sebelumnya. Akibatnya, dia menambahkan, hanya partai-partai besar yang bisa mengajukan calon presiden dan wakil presiden. Sementara partai-partai kecil kehilangan peluang memunculkan kandidat alternatif. Jadi, potensi pergantian yang dikehendaki, yakni suatu kekuatan baru, itu menjadi tidak mungkin karena diukur dari kekuatan sebelumnya yaitu pemilu 2014.

Gugatan uji materi ini diajukan hanya sekitar dua bulan sebelum jadwal pendaftaran pasangan capres-cawapres Pilpres 2019 dibuka pada 4-10 Agustus 2018. Meskipun demikian, Hadar dan para pemohon lainnya tetap optimistis, Mahkamah Konstitusi (MK) bisa menuntaskan persidangan perkara uji materi tersebut secara cepat dan bijak.

BAB II

**MASALAH HUKUM DAN TINJAUAN TEORITIK MENGENAI
PEMILIHAN UMUM, SISTEM PEMILIHAN UMUM, PARTAI
POLITIK, DAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD***

A. Masalah Hukum

Dari uraian singkat tersebut, maka penulis tertarik untuk mengkaji suatu masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pertimbangan hukum hakim dalam memutus uji materi perkara Nomor 49/PUU-XVI/2018 yang menguji Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum ?
2. Bagaimana upaya partai politik agar dapat mengusung calon Presiden ?

B. Tinjauan Teoritik

1. Pengertian Demokrasi

Secara etimologi, kata demokrasi berasal dari bahasa latin, yakni *demos* yang artinya rakyat, dan *kratos* yang artinya pemerintahan rakyat. Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia merumuskan demokrasi adalah bentuk atau sistem pemerintahan yang segenap rakyat turut serta memerintah dengan perantaraan wakilnya, atau disebut juga pemerintahan rakyat dan gagasan atau pandangan hidup yang mengutamakan persamaan hak dan kewajiban serta perlakuan yang sama bagi semua warga negara. Sementara itu, dalam Oxford English Dictionary, disebutkan bahwa “Demokrasi adalah

pemerintahan oleh rakyat, bentuk pemerintahannya terletak pada kedaulatan rakyat secara menyeluruh, dan dijalankan secara langsung oleh rakyat ... atau oleh pejabat yang dipilih oleh rakyat".¹¹

2. Pengertian Pemilihan Umum

Pemilihan umum adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan tersebut beraneka ragam, mulai dari presiden, wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa.¹²

Terdapat sejumlah ahli yang memberikan pengertian mengenai pemilihan umum, diantaranya :

a. Menurut G.J. Wolhoff

Wolhoff membuat definisi tentang Pemilu dengan memulai dari konsep demokrasi. Demokrasi berarti pemerintahan rakyat pemerintahan untuk rakyat dan oleh rakyat seluruhnya. Karenanya, sistem pemerintahan yang demokratis harus diatur sedemikian rupa sehingga rakyat seluruhnya turut serta dalam pemerintahan secara langsung atau tidak langsung. Demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan rakyat memilih menurut salah satu sistem pemilihan untuk wakil-wakilnya agar menjalankan atau turut serta dalam pemerintahan atas nama rakyat.

Jadi, dapat dimengerti maksud Wolhoff, bahwa pemilu adalah mekanisme dalam demokrasi tidak langsung untuk memilih wakil rakyat

¹¹ Abdy Yuhana, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Fokusmedia, Bandung, 2009, hlm.34.

¹² Fajlurrahman Jurdi, *op.cit.*, hlm.1.

yang akan menjalankan pemerintahan, dimana para wakil rakyat tersebut menjalankan amanat pemerintahan berdasarkan mandat dari rakyat, oleh karena tidak memungkinkan seluruh rakyat terlibat secara langsung dalam pemerintahan.

b. Menurut Ramlan Subakti

Subakti menyatakan bahwa pemilihan umum sebagai sebuah instrumen dirumuskan sebagai :

- 1) Mekanisme pendelegasian sebagian kedaulatan dari rakyat kepada peserta pemilihan umum dan/atau calon anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden/Wakil Presiden, dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik dengan kehendak rakyat;
- 2) Mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik, dan/atau mengenai sirkulasi *elite*, secara periodik dan tertib;
- 3) Mekanisme pemindahan berbagai macam perbedaan dan pertentangan kepentingan dari masyarakat kedalam lembaga legislatif dan eksekutif untuk dibahas dan diputuskan secara terbuka dan beradab.¹³

¹³ *Ibid*, hlm.2.

Pemilu oleh Ramlan Subakti disebut sebagai “instrumen”.

Instrumen bisa berarti alat, atau “fasilitas” untuk menuju ke satu tujuan.¹⁴

c. Menurut Jimly Asshiddiqie

Pemilu merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Berangkat dari konsep kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau yang disebut dengan *representative democracy*. Praktikanya, yang menjalankan kedaulatan rakyat adalah wakil-wakil rakyat yang duduk dilembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen, agar wakil-wakil rakyat benar-benar bertindak atas nama rakyat, wakil-wakil itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (*general election*).

d. Menurut Dahlan Thaib

Pemilihan umum adalah suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi, dengan demikian, dapatlah dipahami bahwa pemilihan umum merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi.¹⁵

e. Menurut Adnan Buyung Nasution

Menurut Adnan Buyung Nasution, pemilu dapat mengubah struktur pemilih kekuasaan yang dianggap pemilih tidak baik atau

¹⁴ *Ibid*, hlm.2.

¹⁵ *Ibid*, hlm.3.

mempertahankan struktur kekuasaan yang dianggap mayoritas pemilih memang sudah baik. Pemilu penting atas dasar asumsi, jika pemilunya baik, maka kualitas wakil-wakil rakyat yang terpilih akan baik, sehingga DPR sebagai lembaga legislatif dapat berfungsi dengan baik. Sehingga pemilu adalah pangkal-tolak dalam melakukan perubahan kearah perbaikan.

Jadi, pemilu secara sederhana dapat dimaknai sebagai upaya untuk memilih anggota DPR, dimana anggota DPR yang dipilih tersebut dapat melakukan kontrol terhadap pemerintah. Hal ini dapat menciptakan mekanisme *check and balance* yang baik apabila pemilu juga dilaksanakan dengan baik.

f. Menurut Syamsuddin Haris

Pemilihan umum dapat dikatakan sebagai sebuah aktivitas politik di mana pemilihan umum merupakan lembaga sekaligus juga praktis politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan, sebagai “aktivitas politik”, maka pemilu itu dinamis, sehingga dapat juga dikatakan sebagai “kegiatan praktis” untuk membentuk suatu pemerintahan. Artinya, pemerintahan itu dibentuk melalui hasil pemilu. Itulah sebabnya semakin demokratis suatu pemilu berjalan menurut sistem hukum yang berlaku, maka pemerintahan yang terbentuk juga akan menghargai demokrasi.¹⁶

g. Menurut Indra Pahlevi

¹⁶ *Ibid*, hlm.4.

Terdapat dua pemahaman mendasar terkait dengan kepemiluan, yaitu *electoral process* dan *electoral laws* pengertian *electoral process* adalah mekanisme yang dijalankan dalam pemilu seperti pencalonan, kampanye, cara penghitungan penentuan hasil, dan sebagainya yang sifatnya teknis penyelenggaraan pemilu sebagai sebuah proses. Pandangan ini memiliki kemiripan dengan pandangan sebelumnya, karena melihat pemilu sebagai “proses”. Sebuah proses pasti berjalan secara dinamis. Tetapi Pahlevi juga berbicara mengenai sifat penyelenggaraan pemilu yang teknis. Jadi, dapat dikatakan bahwa pemilu adalah proses yang sifatnya teknis dan dilakukan oleh penyelenggara pemilu.

h. Menurut Rush Michael dan Althoff Phillip

Pemilu adalah sebagai salah satu sarana dalam pelaksanaan kedaulatan yang berdasarkan pada demokrasi perwakilan, maka pemilu dapat diartikan sebagai mekanisme penyeleksian dan pendelegasian ataupun penyerahan kedaulatan kepada orang partai yang dipercayai. Orang atau partai yang dipercaya tersebut kemudian menguasai pemerintahan sehingga melalui pemilu diharapkan dapat menciptakan pemerintahan yang representatif. Pemilihan umum pada hakikatnya merupakan proses demokrasi untuk memilih sejumlah pemimpin dan wakil rakyat. Mengacu pada pengertian ini, pemilu adalah sarana untuk mengejawantahkan kedaulatan rakyat.

i. Menurut Harris G. Warren dan Kawan-kawan

Pemilu adalah merupakan kehendak warga untuk memilih pejabat yang akan memerintah dan yang akan memutuskan kepentingan mereka. Warga menentukan kemandirian mereka akan disalurkan untuk memilih pejabat yang akan memerintahnya.¹⁷

Indonesia dalam sejarahnya mengatur pemilu dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, selain pengertian diatas yang diuraikan oleh para ahli. Ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut merupakan pengaturan secara normatif penyelenggaraan pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat dalam negara demokrasi. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :¹⁸

1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat adalah undang-undang pertama tentang pemilihan umum di Indonesia. Tidak ada definisi atau batasan mengenai pemilihan umum didalam undang-undang ini, hanya disebutkan dibagian menimbang undang-undang yang menegaskan “Bahwa untuk pemilihan anggota konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat perlu, diadakan peraturan undang-undang”. Dapat dipahami dari ketentuan ini, tidak ada batasan pengertian yang dapat dijadikan sebagai acuan tentang definisi pemilihan umum. Pemilihan anggota konstituante dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pemilihan umum hanya mengatur tentang siapa yang berhak

¹⁷ *Ibid*, hlm.5

¹⁸ *Ibid*, hlm.7.

memilih dan dipilih, soal pencalonan, tentang daerah pemilihan serta hal-hal teknis lainnya.

2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat adalah undang-undang persiapan untuk pemilu pertama orde baru tahun 1971. Undang-Undang ini juga tidak membuat definisi tentang pemilihan umum, tetapi di bagian menimbang undang-undang sebelumnya, secara tegas disebutkan bahwa, “Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan dan untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia perlu disusun undang-undang pemilihan umum...”

Terbentuknya undang-undang ini secara tegas dinyatakan adalah untuk melaksanakan kedaulatan rakyat. Pelaksanaan kedaulatan rakyat itu sendiri salah satu bentuknya adalah dilaksanakannya pemilihan umum secara berkala untuk melakukan pergantian kekuasaan.¹⁹ Pemilihan umum tersebut untuk siapa? Undang-undang ini menegaskan adalah untuk “anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Perwakilan Rakyat Daerah”. Pemilihan umum juga bukan hanya sekedar bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan saja, melainkan

¹⁹ *Ibid*, hlm.8.

merupakan suatu sarana untuk mencapai kemenangan orde baru dalam mewujudkan penyusunan tata kehidupan yang dijiwai semangat Pancasila/Undang-Undang Dasar 1945.

3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975

Undang-Undang ini merupakan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, maka tidak ada perubahan yang terlalu banyak didalamnya. Intinya adalah bahwa pemilu dilakukan adalah “untuk meningkatkan kesadaran rakyat sebanyak mungkin terutama dalam penggunaan hak pilihnya.”

4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975. Undang-undang ini belum mengalami perubahan secara signifikan, hanya ada penambahan pada hal-hal yang terkait dengan penyelenggara, begitu juga dengan hal-hal yang terkait dengan bagian mengingat, karena undang-undang ini merupakan perubahan kedua, maka definisi pemilihan umum tidak terdapat didalamnya. Hanya, tetap merujuk pada bagian menimbang pada Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, karena hanya dari ketentuan tersebut kita dapat menemukan batasan tentang pemilihan umum.

5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1980. Pada perubahan tahun 1985, definisi pemilihan umum sudah dimuat di dalam ketentuan Pasal 1. Ketentuan tersebut berbunyi sebagai berikut “Pemilihan Umum adalah saran pelaksanaan asas kedaulatan rakyat berdasarkan Pancasila dalam Negar Republik Indonesia”. Perubahan yang dituangkan dalam Undang-undang ini terutama didasarkan atas Pasal 1, Pasal 2, Pasal 3 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor : III/MPR/1983 tentang Pemilihan Umum.

Materi Pasal 1, Pasal 2, dan Pasal 3 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut, pada hakikatnya sudah tertampung pada konsiderans, batang tubuh, dan dalam penjelasan undang-undang pemilihan umum. Namun, mengingat ketentuan tersebut merupakan pengaturan dasar penyelenggaraan pemilihan umum yang harus dilaksanakan, maka untuk lebih memantapkan pelaksanaannya perlu ditampung dan dirumuskan dalam batang tubuh undang-undang ini. Materi ketentuan dalam Ketetapan MPR tersebut yang memengaruhi diadakannya perubahan terhadap ketentuan dalam undang-undang ini adalah, sebagai berikut :

- a) Pemilihan Umum sebagai sarana pelaksanaan asas kedaulatan rakyat dalam Negara Republik Indonesia harus diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.
 - b) Pemilihan Umum anggota-anggota DPR, DPRD I, dan DPRD II yang sekaligus untuk mengisi susunan keanggotaan Majelis Permusyawaratan Rakyat diselenggarakan setiap 5 (lima) tahun sekali pada waktu yang bersamaan.
 - c) Pemilihan Umum diikuti oleh tiga organisasi kekuatan sosial politik peserta pemilihan umum yang mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama.²⁰
- 6) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum adalah undang-undang pertama yang mengatur tentang pemilu pasca orde baru. Pemilu Tahun 1992 dan tahun 1997, tidak diadakan perubahan terhadap Undang-Undang Pemilihan Umum. Kecuali peraturan pelaksanaan yang diubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1990 untuk pelaksanaan pemilihan umum tahun 1992 dan tiga Peraturan Pemerintah untuk pemilihan umum tahun 1997. Peraturan Pemerintah tersebut adalah:

- a) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1995
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1996

²⁰ *Ibid*, hlm.9.

c) Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 1996

Definisi tentang pemilihan umum didalam undang-undang ini dimuat sebagai berikut “Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945”.²¹

7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPD, dan DPRD merupakan pengaturan yang sangat baik tentang pemilu, karena pasca pemilu untuk memilih anggota parlemen, diselenggarakan juga pemilihan langsung presiden dan wakil presiden. Undang-Undang ini melangkah sangat maju sebagai regulasi pemilihan umum. Politik hukum pembentukannya pun meletakkan kedaulatan rakyat sebagai kata kunci dalam pemilihan umum. Artinya, bahwa kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui mekanisme pemilihan umum, sehingga pemilihan umum menurut undang-undang ini merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila, sebagaimana diamanatkan dalam Udnag-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mengikuti tuntutan dan perkembangan dinamika masyarakat sebagaimana dituangkan dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemilihan umum

²¹ *Ibid*, hlm.11.

diselenggarakan tidak saja untuk memilih anggota parlemen yang terdiri atas DPR, DPD, dan DPRD, tetapi juga memilih presiden dan wakil presiden secara langsung. Atas dasar tersebut, definisi Pemilihan Umum dalam Undang-undang ini adalah “Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.²²

8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden adalah undang-undang pertama yang mengatur tentang pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung, dalam rangka mendorong pemilihan umum yang demokratis, maka untuk persiapan pemilihan umum tahun 2004, pemilihan presiden dan wakil presiden diselenggarakan secara langsung oleh rakyat. Pemilihan umum presiden dan wakil presiden diselenggarakan secara demokratis dan beradab dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya yang dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Terdapat dua definisi pemilihan umum di dalam undang-undang ini, yakni bahwa “Pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

²² *Ibid*, hlm.12.

Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota”. Definisi ini dicantumkan agar terpisah dengan konsep pemilihan umum presiden dan wakil presiden, yakni bahwa “Pemilihan umum presiden dan wakil presiden adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk memilih presiden dan wakil presiden”.²³

9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008

Definisi pemilihan umum masih menggunakan kerangka yang sama dengan undang-undang sebelumnya, yakni “Pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.²⁴

10) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008

Secara substantif, definisi pemilihan umum presiden dan wakil presiden sebagaimana yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden masih sama dengan yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003. Definisi pemilihan umum dalam undang-undang ini

²³ *Ibid*, hlm.13

²⁴ *Ibid*, hlm.13.

berbunyi “Pemilihan umum presiden dan wakil presiden adalah pemilihan umum untuk memilih presiden dan wakil presiden dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

11) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012

Sebagaimana definisi-definisi sebelumnya, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, masih menggunakan pendekatan dan batasan yang sama dalam mendefinisikan pemilihan umum. Definisi pemilihan umum yang dimaksud adalah “Pemilihan umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.²⁵

12) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Pengulangan definisi pemilu berlanjut dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu tetapi dengan perluasan. Pada undang-undang sebelumnya, definisi pemilu lebih fokus pada pelaksanaan kedaulatan rakyat yang pelaksanaannya dilakukan dengan cara yang luber dan jurdil, namun definisi pemilihan umum dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan jabatan yang akan

²⁵ *Ibid*, hlm.14.

diperbutkan, hal ini dapat dilihat dari Pasal 1 angka 1 undang-undang ini yang berbunyi bahwa,

“Pemilihan umum yang selanjutnya disebut pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.²⁶

Sebagai salah satu mekanisme dalam pemerintahan yang demokratis di seluruh dunia, pemilu tidak saja diatur oleh rezim hukum domestik suatu negara, tetapi para ahli membuat standar universal mengenai pemilu, dengan standar tersebut, pemilu di seluruh dunia memiliki prinsip-prinsip dan standar yang sama, sehingga rezim suatu negara tidak bisa menggunakan pemilu sebagai alat untuk memanipulasi rakyat dengan kekuasaannya. *Panduan Standar-Standar Internasional untuk Pemilihan Umum* yang disusun oleh Internasional *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (Internasional IDEA) pada tahun 2002, menetapkan prinsip-prinsip internasional yang menjadi standar pemilu yang demokratis. Ada 16 (enam belas) standar yang mereka buat untuk menetapkan pemilu yang demokratis, yakni :

- 1) Menggunakan standar pemilu yang diakui secara internasional
- 2) Harus ada kerangka hukum pemilu yang dimiliki oleh masing-masing negara.
- 3) Memiliki sistem pemilu yang jelas.
- 4) Ada penetapan batasan.

²⁶ *Ibid*, hlm.15.

- 5) Hak untuk dipilih dan memilih.
- 6) Memiliki badan pelaksana pemilu.
- 7) Ada Pendaftaran pemilih dan daftar pemilih.
- 8) Akses suara bagi partai politik dan para kandidat.
- 9) Kampanye pemilu yang demokratis.
- 10) Akses ke media dan kebebasan berekspresi.
- 11) Pembiayaan dan pengeluaran kampanye.
- 12) Pemungutan suara.
- 13) Penghitungan dan mentabulasikan suara.
- 14) Ada peranan perwakilan partai dan kandidat.
- 15) Ada pemantauan pemilu.
- 16) Ada kepatuhan terhadap penegakan Undang-Undang Pemilu.

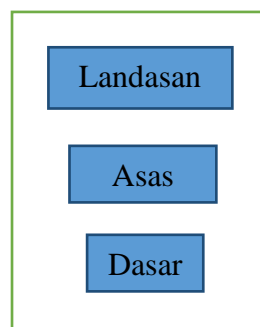
Poin-poin tersebut diatas merupakan standar internasional yang dikeluarkan oleh International IDEA untuk memastikan demokratis atau tidaknya suatu pemilu. Dengan demikian dapat diartikan bahwa pemilu adalah merupakan kedaulatan rakyat yang memiliki kerangka hukum dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat di negara yang bersangkutan dengan membuka akses seluas-luasnya bagi pemenuhan partisipasi masyarakat guna membentuk pemerintahan yang berdasarkan hukum. Oleh karena pemerintahan yang dibentuk adalah berdasarkan hukum, maka pemilu yang diselenggarakan harus benar-benar patuh dan taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁷

²⁷ *Ibid*, hlm.16.

3. Landasan Pemilihan Umum

a. Pengertian Landasan

Apabila dilihat dari segi cakupan pembahasan, landasan lebih luas dari pada asas. Asas ini hanya memastikan bahwa suatu pemerintahan yang baik harus memastikan adanya partisipasi sebagai wujud nyata dari sistem pemerintahan tersebut, tetapi berbeda bila “landasan demokrasi” yang disebutkan, hal ini dapat mencakup partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, disamping asas-asas yang lain. Sehingga dengan demikian, konsep “landasan” lebih luas makna dan cakupan pembahasannya dari pada “asas”, dalam konteks ini “asas” pemilu adalah bagian dari “landasan” landasan pemilu. Apabila disusun secara berjenjang, dapat dibuat bagan sebagai berikut.²⁸



Pada kata “Dasar”, cakupannya menjadi lebih sempit, karena ia akan merujuk pada hal-hal yang normatif. “Dasar Hukum” lebih sempit cakupannya dari pada “asas hukum”. Karena asas hukum yang luas akan dijabarkan secara lebih teknis dan terbatas pada dasar hukum.

²⁸ *Ibid*, hlm.17.

b. Landasan Filosofis (*Filosofische Grondslag*)

Pemilu merupakan salah satu elemen terpenting untuk merawat kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat (*people's sovereignty*) di dalam demokrasi merupakan konsep tertinggi yang memastikan bahwa kekuasaan pemerintahan (*the power of government, de macht van de overheid*) harus dibatasi. Pembatasan kekuasaan pemerintahan adalah pondasi dasar dari suatu negara demokrasi, untuk membatasi kekuasaan pemerintahan tersebut, maka harus dilakukan pergantian secara berkala dan tertib supaya tidak terjadi disharmoni dalam masyarakat. Target utamanya adalah agar tercipta ketertiban, perdamaian, dan keadilan bagi semua pihak dalam proses pergantian kekuasaan pemilu meletakkan rakyat sebagai titik utama yang memegang kedaulatan primer (*primary sovereignty*) yang dimaksud dengan rakyat kata Rousseau kehendak tadi disebut kehendak umum, *volonte generale*, yang dianggap mencerminkan kemauan kehendak umum. Sebab, kalau yang dimaksud dengan rakyat itu adalah penjumlahan dari individu-individu didalam negara, jadi bukannya kesatuan yang dibentuk oleh individu-individu, maka kehendak yang ada padanya bukanlah kehendak umum atau *volonte generale*, melainkan *volonte de tous*. Apabila dalam suatu negara, pemerintahan negara dipegang oleh beberapa orang atau golongan orang, yang sebetulnya merupakan kesatuan tersendiri di dalam negara itu, dan yang mempunyai kehendak tersendiri yang disebut *volonte de corps*. Apabila pemerintahan itu dipegang oleh satu orang tunggal saja, yang

juga mempunyai kehendak tersendiri yang disebut dengan *volonte de particuliere*, maka akibatnya *volonte de generale* akan jatuh bersamaan dengan *volonte de particuliere* itu. Jadi kalau begitu pemerintahan harus dipegang oleh rakyat. Setidak-tidaknya pemerintahan mempunyai perwakilan didalam pemerintahan agar *volonte de generale* dapat terwujud. Karenanya pemilu merupakan representasi dari filsafat *people's sovereignty*, dimana sumber utama kekuasaan pemerintahan ada ditangan rakyat. Rakyatlah yang memegang kekuasaan.²⁹

c. Landasan Sosiologis (*Sociologische Grondslag*)

Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Makna dari “Kedaulatan berada ditangan rakyat” adalah bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta, memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan

²⁹ *Ibid*, hlm.19.

anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut. Sesuai dengan ketentuan pasal 22E Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap 5 (lima) tahun sekali. Pemilu diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang warga negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk dilembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat disetiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga daerah. Pemilu yang terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan dapat menjalankan fungsi kelembagaan legislatif secara optimal.³⁰

d. Landasan Politis (*Politieke Grondslag*)

Jika ada negara yang secara formal melaksanakan pemilu sebagai *lipservice* kekuasaan, maka kemungkinan negara tersebut tidak menjalankan nilai-nilai demokrasi secara substansial. Artinya, demokrasi hanya sebagai slogan dan jargon, tetapi tidak di implementasikan dalam sikap dan keputusan politik. Pemilu yang terselenggara secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil merupakan syarat mutlak untuk mewujudkan wakil-wakil rakyat yang berkualitas, dapat dipercaya, dan

³⁰ *Ibid*, hlm.20.

dapat menjalankan fungsi-fungsi kelembagaan legislatif secara optimal. Penyelenggaraan pemilu yang baik dan berkualitas akan meningkatkan derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan keterwakilan yang makin kuat, dan dapat dipertanggungjawabkan. Penyempurnaan penyelenggaraan dan sistem pemilu DPR, DPD, dan DPRD diperlukan untuk memperbaiki kelemahan-kelemahan dan kekurangan yang ada pada pemilu sebelumnya. Perbaikan diperlukan dalam penyelenggaraan pemilu, mulai dari penataan jangka waktu tahapan pemilu, verifikasi peserta pemilu, verifikasi daftar calon legislatif, tahap pemungutan suara, tahap penghitungan suara, dan penetapan calon legislatif terpilih. Penyelenggaraan pemilu yang berkualitas diperlukan untuk mewujudkan partisipasi masyarakat secara tepat dan memiliki derajat keterwakilan yang kuat melalui wakil-wakil mereka yang duduk didalam kelembagaan DPR, DPD, dan DPRD. Pada akhirnya, masyarakat dapat melaksanakan manfaat atau sistem keterwakilan yang diwujudkan melalui pemilu dalam penyelenggaraan pengelolaan negara dan pemerintahan.³¹

e. Landasan Yuridis (*Rechtsgrondslag*)

Baik pemilu presiden, DPR, DPD, dan DPRD merupakan perwujudan dari amanat yang diatur dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa “kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar”. Perwujudan kedaulatan rakyat

³¹ *Ibid*, hlm.21.

dimaksud dilaksanakan melalui pemilu secara langsung sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut. Secara yuridis, berdasarkan undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemilu dilaksanakan untuk menata sistem kelembagaan Negara berkaitan pula dengan pasal 2 ayat (1) yang mengatur tentang MPR, pasal 18 ayat (3) yang mengatur tentang DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, pasal 19 ayat (2) yang mengatur tentang susunan DPR, pasal 22 C ayat (4) yang mengatur tentang susunan dan kedudukan DPD, dan pasal 22 E tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 22 E ayat (6) yang menyatakan bahwa pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diselenggarakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap 5 (lima) tahun sekali.³²

f. Landasan Kultural (*Culturele Basis*)

Biasanya hanya ada tiga landasan dalam penulisan naskah akademik suatu undang-undang, yakni landasan filosofis, landasan sosiologi, dan

³² *Ibid*, hlm.22.

landasan yuridis. Ketiga landasan ini menjadi acuan dalam menyusun diktum Undang-undang. Namun karena pemilu bukanlah undang-undang, tetapi pelaksanaan dari undang-undang, maka Fajlurrahman Jurdi menambah landasannya, yakni landasan kultural. Secara sederhana, penyelenggaraan suatu pemilu harus tetap memperhatikan basis-basis budaya dalam masyarakat, dalam hal ini catatan budaya sebagai sesuatu yang hidup dan *genuine* dalam masyarakat tidak boleh bertentangan dengan penyelenggaraan pemilu. Hal ini untuk menjaga stabilitas dan “memurnikan” budaya agar terus menjadi bagian yang tak bergeser dalam masyarakat meskipun pemilu datang silih berganti. Sikap negara menghargai sistem noken di papua adalah merupakan upaya untuk melestarikan budaya masyarakat papua, meskipun noken tersebut tidak sesuai dengan ketentuan perundang-undangan namun hasilnya diterima sebagai salah satu hasil pemilu yang sah. Pada kasus ini, Negara melindungi budaya masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu. Basis legitimasinya tidak terbatas pada pemenuhan ketentuan imperatif undang-undang, tetapi juga mempertimbangkan tuntutan budaya masyarakat yang hidup dan terus dipelihara. Inilah yang disebut oleh para ahli sebagai living law, hukum yang hidup.

g. Landasan Ekonomi (*Economische Basis*)

Pemilu dapat dilihat dari pertumbuhan ekonomi masyarakat. Pencapaian demokrasi yang baik dapat diukur dari sejauh mana pertumbuhan ekonomi dalam masyarakat. Dan pertumbuhan ekonomi

yang baik akan berhubungan secara langsung dengan bagaimana menerapkan sikap dan kebebasan seseorang. Masyarakat yang pertumbuhan ekonominya baik akan mampu bersikap lebih mandiri dan bebas dibanding masyarakat yang pertumbuhan ekonominya lemah. Semakin baik kondisi ekonomi masyarakat, maka sikapnya terhadap demokrasi akan semakin baik, yang berarti akan berpengaruh pada pilihan politik yang bersangkutan.

Hubungan pertumbuhan ekonomi dan pembagunan demokrasi tak dapat dipisahkan. Sama halnya dengan hubungan sikap pemilih dalam pemilu sangat berkaitan dengan kondisi ekonomi mereka. Munculnya “pemilihan bayaran” dan “pemilihan siluman” dalam setiap pemilu di Indonesia disebabkan oleh situasi ekonomi masyarakat yang kurang mampu, dalam Pilkada, mereka yang memiliki uang dalam jumlah besar dapat dengan mudah memengaruhi pemilih.³³

h. Landasan Demokrasi (*Beginselen van de democratie*)

Landasan demokrasi merupakan landasan yang pertama dan utama dalam pelaksanaan pemilu. Tanpa demokrasi sebagai wujud abstrak dan teoritis dari pemilu, maka pemilu sebagai sarana pergantian kekuasaan tidak mungkin ada. Karena prinsip demokrasilah, pemilu diciptakan sebagai alat (*a tools*). Demokrasi adalah *Government from the people, by the people dan for the people*. Demokrasi adalah pemerintahan yang bersumber dari rakyat, diserahkan melalui mekanisme pemilihan kepada

³³ *Ibid*, hlm.23.

individu atau aktor tertentu dengan cara pemilihan, kemudian si aktor itu menjalankan kekuasaan secara representatif dengan memenuhi “kebutuhan” dan “melayani” si pemberi kuasa. Prinsip-prinsip kebebasan, partisipasi, akuntabilitas, dan keterbukaan yang telah dirujuk oleh hampir semua ketentuan peraturan perundang-undangan adalah merupakan hal yang paling dikehendaki oleh demokrasi, dengan demikian, demokrasi memastikan bahwa pemilu dijalankan berdasarkan berbagai prinsip yang ada dan dibangun dengan basis-basis demokratis tidak ada pemilu yang tidak bersumber dari nilai-nilai demokrasi.³⁴

4. Asas Pemilihan Umum

a. Pengertian Asas

Menurut terminologi bahasa, yang dimaksud dengan istilah asas ada dua pengertian. Arti asas yang pertama adalah dasar, alas, fundamen. Adapaun arti asas yang kedua adalah suatu kebenaran yang menjadi pokok dasar atau tumpuan berpikir atau berpendapat dan sebagainya.

Asas dapat berarti dasar, landasan, fundamen, prinsip, dan jiwa atau cita-cita. Asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum dengan tidak menyebutkan secara khusus cara pelaksanaannya. Asas dapat juga disebut pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak berpikir tentang sesuatu.³⁵

Asas pada pemilu bersifat universal, dimana negara di seluruh dunia memiliki asas yang secara umum hampir sama dalam melaksanakan

³⁴ *Ibid*, hlm.24.

³⁵ *Ibid*, hlm.25.

pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat. Dengan berpedoman pada asas-asas tersebut, maka negara-negara demokrasi yang melaksanakan pemilu tidak melenceng dari mekanisme universal yang dijadikan sebagai pedoman penyelenggaraan pemilu. asas adalah prinsip yang mengandung kebenaran-kebenaran yang sifatnya umum, dari asas maka pengaturan yang teknis dapat ditetapkan, oleh karena petunjuk dalam penyusunan peraturan teknis tersebut bersumber pada asas. Apabila penetapan peraturan teknis tersebut keluar dari asas, maka bisa saja ia batal demi hukum.

Chainur mengatakan “Suatu asas adalah suatu alama pikiran atau cita-cita ideal yang melatar belakangi pembentukan norma hukum, yang konkret dan bersifat umum atau abstrak (khususnya dalam bidang-bidang hukum yang erat hubungannya dengan agama dan budaya).” Eksistensi asas pemilu sangat diperlukan dalam konteks ini, mengingat secara universal pemilu menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis. Maka asas-asas pemilu sebagai dasar pikiran, dasar pijakan dan prinsi-prinsip yang digunakan dalam penyelenggaraan suatu pemilihan umum harus dipertahankan terus dijaga nilai-nilai universalitasnya. Undang-undang pemilu era reformasi telah menetapkan secara konsisten 6 (enam) asas pemilu yakni, langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Termasuk Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 menetapkan hal yang sama frasa langsung, umum, bebas, rahasia,

jujur, dan adil tanpa ditambah dan dikurangi. hal ini menunjukkan bahwa asas tersebut merupakan prinsip fundamental pemilu.³⁶

b. Langsung

Asas ini berkaitan dengan *enganged* sang “*demos*” untuk memilih secara langsung wakil-wakil mereka untuk duduk di parlemen demokrasi mengenal dua model pemilihan, yakni *direct democracy* dan *representative democracy*, *direct democracy* merupakan salah satu bentuk dari demokrasi langsung yang diselenggarakan di negara Athena.

³⁷

c. Umum

Umum berarti semua warga negara yang memenuhi persyaratan minimal dalam usia, yaitu sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah/pernah kawin berhak ikut memilih dalam pemilu. Warga negara yang sudah berumur 21 (dua puluh satu) tahun berhak dipilih. Jadi, pemilihan yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan tertentu tanpa diskriminasi (pengecualian) berdasar acuan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan dan status sosial.³⁸

d. Bebas

³⁶ *Ibid*, hlm.26.

³⁷ *Ibid*, hlm.27.

³⁸ *Ibid*, hlm.29.

Bebas berarti setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapa pun, di dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.³⁹

e. Rahasia

Rahasia berarti dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa suaranya diberikan.⁴⁰

f. Jujur

Jujur berarti dalam menyelenggarakan pemilihan umum, penyelenggaraan/pelaksanaan, pemerintah dan partai politik peserta pemilu, pengawas dan pemantau pemilu, termasuk pemilih, serta semua pihak yang terlibat secara tidak langsung, harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴¹

g. Adil

Adil berarti dalam menyelenggarakan pemilu, setiap pemilih dan partai politik peserta pemilu mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun. Adil memiliki dua makna yaitu adil sebagai sikap moral dan adil karena perintah hukum.⁴²

³⁹ *Ibid*, hlm.30.

⁴⁰ *Ibid*, hlm.30.

⁴¹ *Ibid*, hlm.31.

⁴² *Ibid*, hlm.32.

5. Pengertian Sistem Pemilihan Umum

Sistem pemilihan umum adalah hubungan berbagai variabel untuk mengonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon terpilih di lembaga legislatif maupun eksekutif, dengan kata lain, sistem pemilu merupakan seperangkat variabel yang mengatur kontestasi perebutan kekuasaan.⁴³

6. Sistem Pemilu Proporsional dan Distrik

Sistem pemilihan umum dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:

- 1) *Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan satu wakil; biasanya disebut sistem distrik). Sistem distrik, satu wilayah kecil (yaitu distrik pemilihan) memilih satu wakil tunggal (*single-member constituency*) atas dasar pluralitas (suara terbanyak). Sistem distrik merupakan sistem pemilihan yang paling tua dan didasarkan atas kesatuan geografis. Setiap kesatuan geografis (yang biasanya disebut “distrik” karena kecilnya daerah yang tercakup) memperoleh satu kursi dalam parlemen, untuk keperluan itu negara dibagi dalam sejumlah besar distrik pemilihan (kecil) yang kira-kira sama jumlah penduduknya. (Jumlah penduduk distrik berbeda dari satu negara ke negara lain, misalnya di Inggris jumlah penduduk kira-kira 50.000, di Amerika 500.000, dan di India lebih dari satu juta).

⁴³ *Ibid*, hlm.120.

Satu distrik menjadi bagian dari suatu wilayah, satu distrik hanya berhak atas satu kursi, dan kontestan yang memperoleh suara terbanyak menjadi pemenang tunggal. Hal ini dinamakan *the first past the post* (FPTP). Pemenang tunggal meraih satu kursi itu. Hal ini terjadi sekalipun selisih suara dengan partai lain hanya kecil saja. Suara yang tadinya mendukung kontestan lain dianggap hilang (*wasted*) dan tidak dapat membantu partainya untuk menambah jumlah suara partainya di distrik lain.⁴⁴

Keuntungan Sistem Distrik :

- a) Sistem ini lebih mendorong ke arah integrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu.
- b) Fragmentasi partai dan kecenderungan membentuk partai baru dapat di bendung, sistem ini bisa mendorong ke arah penyederhanaan partai secara alami dan tanpa paksaan.
- c) Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dapat dikenal oleh komunitasnya, sehingga hubungan dengan konstituen lebih erat. Dengan demikian si wakil akan lebih cenderung memperjuangkan kepentingan distriknya.
- d) Menguntungkan bagi partai besar karena melalui *distortion effect* dapat meraih suara dari pemilih-pemilih lain, sehingga memperoleh

⁴⁴ Miriam Budiarjo, *Op.cit*, hlm.462.

kedudukan mayoritas. Dengan demikian partai pemenang sedikit banyak dapat mengendalikan parlemen.

- e) Lebih mudah bagi suatu partai untuk mencapai kedudukan mayoritas dalam parlemen, sehingga tidak perlu diadakan koalisi dengan partai lain. Hal ini mendukung stabilitas nasional.
- f) Sistem ini sederhana dan murah untuk diselenggarakan.

Kelemahan Sistem Distrik :

- a) Kurang memerhatikan kepentingan partai-partai kecil dan golongan minoritas, apalagi jika golongan-golongan ini terpancar dalam berbagai distrik.
- b) Kurang representatif dalam arti bahwa partai yang calonnya kalah dalam suatu distrik kehilangan suara yang telah mendukungnya.
- c) Kurang efektif dalam masyarakat yang plural karena terbagi dalam kelompok etnis religius dan tribal, sehingga menimbulkan anggapan bahwa suatu kebudayaan nasional yang terpadu secara ideologis dan etnis mungkin merupakan prasyarat bagi suksesnya sistem.
- d) Ada kemungkinan si wakil cenderung untuk lebih memerhatikan kepentingan distrik serta warga distriknya, daripada kepentingan nasional.

Sistem distrik sering dipakai di negara yang mempunyai sistem dwipartai seperti Inggris serta bekas jajahannya seperti India, Malaysia dan Amerika.⁴⁵

- b. *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan beberapa wakil; biasanya dinamakan Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional). Sistem proporsional, satu wilayah besar (yaitu daerah pemilihan) memilih beberapa wakil (*multi-member constituency*). Sistem proporsional, satu wilayah sebagai satu kesatuan dan dalam wilayah itu jumlah kursi dibagi sesuai jumlah suara yang diperoleh para kontestan, secara nasional, tanpa menghiraukan distribusi suara itu.⁴⁶ Sistem proporsional sering diselenggarakan dalam negara dengan banyak partai seperti Belgia, Swedia, Italia, Belanda, dan Indonesia.⁴⁷

Keuntungan Sistem Proporsional :

- a) Menjamin eksistensi partai-partai kecil.
- b) Dianggap demokratis dan representatif, karena jumlah wakil partai sesuai dengan jumlah suara yang diperolehnya dalam pemilu secara nasional. Sistem ini dianggap lebih mencerminkan asas keadilan, karena semua golongan dalam masyarakat termasuk yang paling minoritas sekalipun, mempunyai peluang untuk menampilkan wakilnya dalam parlemen.

⁴⁵ *Ibid*, hlm.465.

⁴⁶ *Ibid*, hlm.463.

⁴⁷ *Ibid*, hlm.465.

- c) Menjamin suara rakyat tidak terbuang dengan sia-sia.

Kelemahan Sistem Proporsional :

- a) Hubungan antara rakyat dan wakilnya kurang akrab, karena rakyat hanya memilih tanda gambar. Siapa orangnya rakyat tidak tahu dengan pasti.
- b) Cenderung menggeser asas kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan partai politik. Partai politik yang menentukan calon dan partai pula yang berhak me-recall-nya kapan saja.
- c) Sistem ini akan memberikan peluang bagi radikalisasi partai politik, karena masing-masing partai politik akan melindungi kepentingannya dengan kuat. Akibatnya, akan sulit mempertahankan sebuah koalisi sebab partai yang kecil memiliki kemampuan untuk menteror partai besar (*black mailing power*) dengan mengancam mundur dari koalisi sehingga kabinet setiap waktu terancam bubar.
- d) Kualitas calon sukar dikontrol pemilih dan rasa tanggung terhadap yang diwakili menjadi sangat abstrak.⁴⁸

Perbedaan pokok antara dua sistem ini ialah bahwa cara menghitung perolehan suara dapat menghasilkan perbedaan dalam komposisi perwakilan dalam parlemen bagi masing-masing partai politik.⁴⁹

7. Sistem Pemilu Indonesia

⁴⁸ Fajlurrahman Jurdi, *op.cit*, hlm.128.

⁴⁹ Miriam Budiarjo, *op.cit*, hlm.462.

Sejak kemerdekaan hingga tahun 2004 bangsa Indonesia telah menyelenggarakan sembilan kali pemilihan umum, yaitu tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004. Dari pengalaman sebanyak itu, pemilihan umum 1955 dan 2004 mempunyai kekhususan atau keistimewaan dibanding dengan yang lain.

Semua pemilihan umum tersebut tidak diselenggarakan dalam situasi yang *vacuum*, melainkan berlangsung di dalam lingkungan yang turut menentukan hasil pemilihan umum itu sendiri. Dari pemilihan umum tersebut juga dapat diketahui adanya upaya untuk mencari sistem pemilihan umum yang cocok.⁵⁰

Sistem proporsional adalah sistem pemilu yang sesuai dengan kondisi sosio-politik Indonesia saat ini tetap menjadi pilihan terbaik karena Indonesia adalah negara yang plural. Namun demikian, penerapan yang tidak sempurna dan cenderung *trial and error* mengakibatkan adanya kekacauan sistem yang pada gilirannya muncul permasalahan dalam implementasinya. Oleh karena itu, perlu terus diperbaiki sistem dan mekanismenya sehingga mampu menciptakan sistem pemilu yang akuntabel dan tujuan menyejahterkan rakyat dapat tercapai.⁵¹

8. Pengertian Partai Politik

Dari sisi terminologis, istilah “partai” membawa gagasan tentang bagian (*part*). Istilah *part* masuk ke dalam bahasa Perancis “*partager*”,

⁵⁰ *Ibid*, hlm.473.

⁵¹ Fajlurrahman Jurdi, *op.cit*, hlm.126.

yang artinya membagi-bagi, dan masuk dalam bahasa Inggris “partaking” (mengadakan kemitraan dan partisipasi).⁵²

Menurut Carl J. Friedrich mengartikan partai politik sebagai sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan pemerintahan bagi pimpinan partainya, dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiiil maupun materil.

Ramlan Subakti mendefinisikan partai politik sebagai kelompok anggota yang terorganisasi secara rapi yang stabil yang dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi tertentu, dan berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilihan umum guna melaksanakan alternatif kebijakan umum yang mereka susun.

Partai politik menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok WNI secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sigit Pamungkas merumuskan beberapa unsur penting dari partai politik, Pertama adalah bahwa, partai politik merupakan sebuah organisasi.

⁵² Sirajuddin dan Winardi. *Dasar-Dasar Hukum Tatanegara Indonesia*, Setara Press, Jawa Timur, 2015, hlm.283.

Sebagai sebuah organisasi tentu saja partai tunduk pada aturan main dan manajemen sebuah organisasi. Kedua, partai politik merupakan instrumen perjuangan atas sebuah nilai yang mengikat kolektivitas organisasi. Ketiga, perjuangan partai adalah melalui struktur kekuasaan, sehingga partai sesungguhnya adalah berorientasi kekuasaan, yaitu untuk mendapatkan, mempertahankan dan memperluas kekuasaan. Keempat, instrumen untuk meraih kekuasaan adalah melalui arena pemilu.⁵³

9. Definisi Partisipasi Politik

Partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, antara lain dengan jalan memilih pimpinan negara dan secara langsung atau tidak langsung, memengaruhi kebijakan pemerintah (*public policy*). Kegiatan ini mencakup tindakan seperti memberikan suara dalam pemilihan umum, menghadiri rapat umum, mengadakan hubungan (*contacting*) atau *lobbying* dengan pejabat pemerintah atau anggota parlemen, menjadi anggota partai atau salah satu gerakan sosial dengan *direct action*nya, dan sebagainya.⁵⁴

10. Partisipasi Politik di Negara Demokrasi

Kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai partisipasi politik menunjukkan pelbagai bentuk dan intensitasnya. Orang yang mengikuti kegiatan secara tidak intensif, yaitu kegiatan yang tidak banyak menyita waktu dan yang biasanya tidak berdasarkan prakarsa sendiri (seperti memberikan suara dalam pemilihan umum) besar sekali jumlahnya. Sebaliknya, kecil sekali jumlah orang yang

⁵³ *Ibid*, hlm.28

⁵⁴ Miriam Budiarto, *op.cit*, hlm.367.

secara aktif dan sepenuh waktu melibatkan diri dalam politik. Kegiatan sebagai aktivis politik ini mencakup antara lain menjadi pimpinan partai atau kelompok kepentingan.⁵⁵

11. Partisipasi Politik di Negara Berkembang

Negara-negara berkembang yang non-komunis menunjukkan pengalaman yang berbeda-beda. Kebanyakan negara baru ini ingin cepat mengadakan pembangunan untuk mengejar keterbelakangannya, karena dianggap bahwa berhasil tidaknya pembangunan banyak bergantung pada partisipasi rakyat. Ikut sertanya masyarakat akan membantu penanganan masalah-masalah yang ditimbulkan oleh perbedaan-perbedaan etnis, budaya, status sosial, ekonomi, agama, dan sebagainya. Integrasi nasional, pembentukan identitas nasional serta loyalitas kepada negara diharapkan akan ditunjang pertumbuhannya melalui partisipasi politik.⁵⁶

Di beberapa negara berkembang, partisipasi yang bersifat otonom, artinya lahir dari diri mereka sendiri, masih terbatas. Berkaitan dengan gejala itu, jika hal itu terjadi di negara-negara maju seringkali dianggap sebagai tanda adanya kepuasan terhadap pengelolaan kehidupan politik. Tetapi jika hal itu terjadi di negara-negara berkembang tidak selalu demikian halnya. Di beberapa negara yang rakyatnya apatis, pemerintah mengalami berbagai masalah bagaimana meningkatkan partisipasi itu, sebab jika partisipasi mengalami jalan buntu dapat terjadi dua hal yaitu menimbulkan “anomi” atau justru “revolusi”.⁵⁷

⁵⁵ *Ibid*, hlm.371

⁵⁶ *Ibid*, hlm.380

⁵⁷ *Ibid*, hlm.381.

Jalan yang paling baik untuk mengatasi krisis partisipasi adalah peningkatan inkremental dan bertahap seperti yang dilakukan Inggris pada abad ke-19. Cara demikian akan memberikan kesempatan dan waktu kepada institusi maupun kepada rakyat untuk menyesuaikan diri. Seorang pengamat, Michael Roskin (2003) menyatakan bahwa Afrika Selatan adalah contoh negara yang cepat menyadari pentingnya partisipasi politik. Negara yang semula diperintah oleh minoritas kulit putih ini cepat-cepat membuka peluang bagi peran-peran rakyat kulit hitam untuk menghindari ledakan yang lebih berbahaya.

Akan tetapi setiap usaha pembangunan, terutama di negara yang menghadapi masalah kemiskinan dan sumber daya langka, akan selalu dibarengi dengan gejolak-gejolak sosial. Keresahan-keresahan ini akan mewarnai kehidupan politik di negara-negara berkembang dan menjadikannya penuh dinamika. Walaupun stabilitas berhasil dicapai, maka sifatnya mungkin akan tetap kurang stabil dibandingkan negara-negara yang sudah mantap kehidupan politiknya.⁵⁸

12. Pengertian *Presidential Threshold*

Gotfridus Goris Seran mengatakan bahwa *Presidential Threshold* adalah ambang batas perolehan suara yang harus diperoleh oleh partai politik dalam suatu pemilu untuk dapat mengajukan calon presiden.

13. Dasar hukum *Presidential Threshold*

⁵⁸ *Ibid*, hlm.382.

- a. Ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden (*presidential threshold*) pertama kali dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (sekarang tidak berlaku lagi). Pembatasan tersebut dirumuskan dalam Bab II tentang Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, tepatnya pada Pasal 5 ayat (4), yang menyatakan bahwa “Pasangan calon sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR”.
- b. *Presidential Treshold* berdasarkan ketentuan yang terdapat pada Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa “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.”⁵⁹

⁵⁹ <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5c2c96b9b0800/arti-ipresidential-threshold-i-dalam-pemilu> (diakses pada hari Rabu tanggal 28 Agustus pukul 05.27 wib).