

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Prinsip Kedaulatan Rakyat**

Indonesia adalah negara yang menerapkan prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat, seperti yang tertulis dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi:

“ Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar “<sup>1</sup>

Dalam pasal yang dituliskan diatas menuliskan bahwa Indonesia adalah negara yang menganut prinsip kedaulatan rakyat dan menjadi negara demokrasi, hal ini tidak hanya dibuktikan dengan adanya bunyi Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 saja, namun dalam semua ketentuan Pasal didalam UUD NRI Tahun 1945 berusaha menghembuskan nafas demokrasi yang berusaha untuk mewujudkan segala kepentingan rakyat. Tentu ada Sebagian yang menafsirkan berbeda terkait demokrasi dengan kedaulatan rakyat, namun secara bahasa kedaulatan rakyat dengan demokrasi memiliki substansi yang sama, ada value yang sama antara demokrasi dengan kedaulatan rakyat, yaitu segala bentuk tujuan negara adalah untuk kepentingan rakyat, seperti halnya setiap negara memiliki persepsi dan pelaksanaan demokrasi secara berbeda menurut pandangnya, namun tetap memperjuangkan prinsip yang sama.

##### 1. Pengertian Kedaulatan Rakyat

---

<sup>1</sup> Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945

Kedaulatan Rakyat adalah sebuah filsafat pemikiran yang menganggap bahwa setiap hal akan dianggap sebagai kebenaran apabila datang dari suara rakyat, kedaulatan rakyat akan menempatkan rakyat sebagai sentral, mungkin Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi secara Bahasa memiliki artian yang sama namun keduanya adalah suatu yang berbeda seperti dua belah mata uang yang tidak bisa dipisahkan, kedaulatan rakyat memiliki cakupan yang lebih luas dan bersifat lebih abstrak, sedangkan demokrasi adalah sebuah bentuk atau corak pemerintahan dalam suatu negara, namun dalam hal ini demokrasi juga sebagai bentuk manifestasi dari kedaulatan rakyat, dengan adanya demokrasi maka akan semakin memperkuat kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat bukan hanya ekspresi dalam dunia politik, namun juga menjadi ekspresi dalam ilmu hukum, implementasi kedaulatan rakyat juga akan tergambar dalam ilmu hukum dalam suatu negara, ditandai dengan demokrasi yang ada dan berlaku disuatu negara sudah pasti akan dicantumkan dalam konstitusi negara tersebut.<sup>2</sup>

Dalam pengertian yang lebih sederhana bisa juga diartikan bahwa kedaulatan rakyat adalah dimana sebuah kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat, namun dalam pengertian

---

<sup>2</sup> Aidul fitriciada Azhari. 2005. *Menemukan Demokrasi*. Surakarta. Penerbit Universitas Muhammadiyah. Hal.2

yang sederhana ini tidak sejalan dengan bagaimana tercapainya sebuah kedaulatan rakyat, justru seiring berjalanya waktu dalam memperjuangkan tercapainya sebuah kedaulatan rakyat membutuhkan waktu yang sangat Panjang, lebih lagi dalam prosesnya kadang masih menelan korban.<sup>3</sup>

Dalam sejarah tercatat bahwa usaha terkait keberadaan kedaulatan rakyat selalu dilakukan misalnya Plato pada Tahun 429-347 S.M, dimana ia beranggapan bahwa kedaulatan rakyat dapat terwujud apabila berada di dalam suatu pemerintahan yang didalamnya dipimpin oleh bijaksana sehingga sang pemimpin itu menganjurkan agar didalam pemerintahan itu dijalankan oleh filosof yang diyakininya dapat bertindak bijaksana.<sup>4</sup>

Yang kedua menurut Jhon Locke, dia menyampaikan bahwa untuk mencapai sebuah kedaulatan rakyat maka sebuah kekuasaan yang ada dalam suatu negara haruslah dibagi menjadi dua aspek kekuasaan, agar terjadi *check and balance* di dalamnya.<sup>5</sup>

Demokrasi berasal dari Bahasa Yunani, dimana demokrasi sendiri adalah gabungan dari dua kata yaitu “*Demos*” yang

---

<sup>3</sup> Sulardi. 2009. *Reformasi Hukum Rekonstruksi Kedaulatan Rakyat Dalam Membangun Demokrasi*. Malang. Penerbit In-TRANS Publishing. Hal.7

<sup>4</sup> Ibid. Hal. 7

<sup>5</sup> Ibid. Hal.8

memiliki arti Rakyat, dan “*Kratos*” yang artinya adalah Pemerintahan.<sup>6</sup> Dalam pengejawantahannya demokrasi dapat dikonotasikan pemerintahan di tangan rakyat, yaitu pemerintah “dipilih” oleh rakyat, ataupun segala jenis kebijakan haruslah berdasarkan kepentingan rakyat.<sup>7</sup> Banyak sekali pendapat atau gagasan dari para ahli terkait apa definisi atau pengertian dari demokrasi, antara lain yang pertama menurut pendapat Joseph Schmitter.

“Demokrasi adalah suatu perencanaan institusional guna sampai kepada sebuah putusan politik yang mana setiap individu mendapatkan kekuasaan sebagai alat untuk memutuskan cara perjuangan yang kompetitif atas suara rakyat”<sup>8</sup>

Yang ketiga menurut Sidney Hook beliau menyampaikan bahwa

“yang disebut sebagai Demokrasi ialah bentuk pemerintahan yang dalam setiap putusan-putusan atau adanya setiap kebijakan disandarkan pada kepentingan dan kesepakatan Mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa”<sup>9</sup>

Dalam pengertian menurut Philippe C. Schmitter beliau menyatakan bahwa demokrasi adalah dimana dalam sebuah bentuk pemerintahan yang mana pemerintah memiliki tanggung jawab terhadap setiap Tindakan ataupun kebijakan

---

<sup>6</sup> Munir Fuady.2010.*Konsep Negara Demokrasi*.Jakarta. Penerbit PT Refika Aditama. Hal.1

<sup>7</sup> Ibid, Hal.2

<sup>8</sup> A. Ubaedillah dan Abdul Rozak. 2008. *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*.Penerbit PT Predana Media Group. Hal.39

<sup>9</sup> Munir fuady. 2010.*Konsep Negara Demokrasi*.Jakarta. Penerbit PT refika Aditama. Hal.2

mereka diruang public oleh warga negara. Yang terakhir menurut Henry B. Mayo beliau menyatakan

“ yang dimaksud dengan Demokrasi ialah suatu bentuk sistem dimana setiap kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan pada prinsip kesamaan pandangan politik dan terlaksana dalam terjaminnya kebebasan politik ”.<sup>10</sup>

Yang keempat menurut Joseph Schumpetr, demokrasi dapat dimaknai dalam dua pengertian, Yang *Pertama* adalah demokrasi sebagai kehendak rakyat sesuai dengan kedaulatan di tangan rakyat.<sup>11</sup> Sudah barang tentu demokrasi akan berwujud manakala kehendak rakyat mayoritas dapat dipenuhi oleh pemerintah berkuasa dengan relatif baik. Karena itu pengertian ini sebenarnya hendak mengutarakan dari mana sumber demokrasi itu berasal, atau lebih konkretnya adalah dari mana sumber kekuasaan itu berada. *Kedua*, demokrasi adalah sebagai kebaikan bersama. Merujuk pada ide awal pembentukan negara dikatakan bahwa kebaikan bersama merupakan ujung dari kehendak bersama kolektif warga masyarakat.

Dengan sejarah perkembangan dan pergulatan pemikiran yang cukup panjang tentang kedaulatan rakyat dan demokrasi sebagaimana uraian di atas, menjadi sangat beralasan

---

<sup>10</sup> Munir fuady. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Jakarta. Penerbit PT refika Aditama. Hal.3

<sup>11</sup> Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Negara Demokrasi Dan Civil Society* (Yogyakarta:Graha Ilmu 2012)

sampai hari ini, konsep inilah yang mendominasi sistem politik dunia. Terlepas dari segala kelemahan yang dimiliki, terlihat bahwa dalam perkembangannya, kedaulatan rakyat dan demokrasi merupakan ajaran yang agak sedikit lebih baik dari yang lain. Tepat kiranya apa yang pernah dilontarkan Alexis de Tocqueville yang menyatakan:

”Demokrasi memang tidak memberikan kepada rakyatnya pemerintahan yang paling cakap, melainkan lebih tepatnya menghasilkan apa yang kerap kali tak dapat diciptakan oleh pemerintahan-pemerintahan yang paling cakap”.<sup>12</sup>

Uraian di atas, terkait prinsip-prinsip yang dikandung ajaran kedaulatan rakyat atau demokrasi, David Held dianggap sebagai orang yang paling pas meletakkan pengertian dan prinsip demokrasi yang sangat komprehensif. Dengan menggabungkan pemahaman pandangan liberal dan tradisi Marxis (diktator proletar/demokrasi rakyat). Konsep ini lah yang mendominasi sistem politik dunia. Terlepas dari segala kelemahan yang dimiliki, terlihat bahwa dalam perkembangannya, kedaulatan rakyat dan demokrasi merupakan ajaran yang agak sedikit lebih baik dari yang lain.

S.W Couwenberg menyatakan bahwa asas-asas demokratis yang melandasi negara hukum mencakup 5 asas , yaitu:

---

<sup>12</sup> Diane Revitch, Abigail Thernstrom hlm.186

1. asas hak-hak politik
2. asas mayoritas
3. asas perwakilan
4. asas pertanggungjawaban
5. asas publik<sup>13</sup>

Dalam konteks itu, semua prinsip kedaulatan rakyat adalah satu kesatuan. Satu dan yang lain saling melengkapi dan tidak dapat dipisahkan. Prinsip kebebasan dan kesamaan ini digolongkan oleh Hendra Nurtjahjo sebagai prinsip eksistensial. Sedangkan prinsip suara mayoritas, ia sebut sebagai prinsip prosedural. Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa prinsip kedaulatan rakyat setidaknya ada 4 (empat) yaitu<sup>14</sup>:

1. Prinsip Kebebasan : Bahwa orang mempunyai kemerdekaan untuk melakukan sesuatu ketika mereka bebas dari batasan-batasan tertentu baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, dapat yang dilakukan atau tidak dilakukan tersebut dilindungi dari campur tangan orang lain.
2. Prinsip Kesamaan atau Kesenjangan : Dalam konsep ini, tidak ada bedanya kualitas 1 (satu) suara seorang

---

<sup>13</sup> Ni'matul Huda, Negara Hukum, *Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, (Yogyakarta, 2005. Hlm.15)

<sup>14</sup> Hendra Nurtjahjo, *Op.cit.* hlm.75

pengusaha dan profesor dengan kualitas satu suara seorang pedagang kali lima dan seorang mahasiswa kurang pintar. Semua individu mempunyai nilai politik yang sama dan bahwa setiap orang mempunyai tuntutan yang sama atas kebebasannya.

3. Prinsip Suara Mayoritas : Konsekuensi dari prinsip kebebasan dan kesamaan/kesetaraan, prinsip suara mayoritas akan mengaktualisasikan prinsip kebebasan dan kesetaraan. Dimana pun demokrasi berada, maka kebebasan dan kesamaan hak politik akhirnya dimanifestasikan ke dalam pilihan politik melalui prosedut suara rakyat. Secara sederhana dapat dipahami sebagai kedaulatan rakyat yang ditentukan pengaruh keabsahan pengambilan keputusan politiknya oleh suara mayoritas melalui pemilihan yang bebas dan adil.

4. Prinsip Pertanggungjawaban : Rakyat memberikan kekuasaan kepada pihak-pihak yang dipercaya untuk menyelenggarakan negara, baik itu legislatif maupun eksekutif. Kekuasaan diberikan kepada rakyat, maka pemerintahan harus bertanggung jawab kepada rakyat. Pertanggungjawaban pejabat public yang dipilih rakyat dituntut mempertanggungjawabkan semua kebijakan terhadap rakyat yang telah memilih.

## 2. Tujuan Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Sebuah sistem atau filosofi yang dibuat tentunya dimaksudkan untuk hal-hal yang dicita-citakan, begitu pula dengan kedaulatan rakyat, pandangan ini dibuat agar setiap lini kehidupan dapat sesuai dan cocok seperti apa yang dibutuhkan oleh kemauan rakyat, agar tercapainya sebuah kesejahteraan rakyat. begitupun dengan demokrasi yang dibuat sebagai sebuah sistem ketatanegaraan yang terbaik didalam sistem ketatanegaraan modern.<sup>15</sup> Tentu dalam upaya mencari sebuah sistem yang terbaik didalam sebuah sistem ketatanegaraan membutuhkan waktu yang sangat Panjang, begitu pula dengan perkembangan demokrasi, dimulai dari demokrasi klasik di zaman para pemikir Yunani kuno antara lain Plato, Aristoteles, Thucydides hingga sampai demokrasi modern setelah adanya bentuk (*nation state*) konsep negara bangsa-bangsa.<sup>16</sup> Demokrasi lahir ditujukan untuk menciptakan suatu sistem ketatanegaraan yang terbaik dari yang terbaik, dengan pelaksanaan yang beranekaagam disetiap negara namun ada nilai yang tetap dijaga didalamnya.

Dalam suatu negara yang menganut sistem demokrasi menginginkan bahwa rakyat memiliki kedaulatan secara utuh,

---

<sup>15</sup> Ibid, Hal. 5

<sup>16</sup> Ibid, Hal. 2

namun pada hakekatnya rakyat akan tetap utuh, namun akan terpecah dalam setiap kepentingannya, maka dari itu menjadi tugas negara untuk memastikan kesetaraan didalam suatu negara demokrasi, dalam wajah politik maupun wajah ilmu hukum, bis akita lihat dalam ilmu hukum bentuk upaya untuk kesetaraan adalah dengan adanya asas *Equality Before The Law*, dan didalam politik hukumnya terdapat dalam Pasal 27 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

“ Segala warga negara bersamaan kedudukanya didalam hukum dan juga pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.<sup>17</sup>

Dalam persoalan kesetaraan atau persamaan ini tidak serta merta mengesampingkan suatu bentuk “*Deskriminasi*” dikarenakan kita juga membutuhkan perlakuan yang berbeda sesuai dengan setiap kepentingannya, salah satunya dalam contoh yang memiliki hak suara dalam pemilu adalah yang memiliki usia diatas 17, sedangkan yang dibawah 17.<sup>18</sup> tidak memiliki hak suara dalam pemilu, tentu hal ini bukan berarti deskriminasi yang buruk, namun sengaja dibedakan untuk terjaminnya suatu

---

<sup>17</sup> Pasal 27 Ayat (1) Undang-Undang Dasae Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>18</sup> Aidul fitriciada Azhari. 2005. *Menemukan Demokrasi*. Surakarta. Peneribit Universitas Muhammadiyah. Hal.5

pemilihan, tentu adanya perbedaan seperti ini hanya diperbolehkan apabila untuk menegakkan keadilan.

Didalam implementasinya, demokrasi akan membentuk sebuah ciri khasnya masing-masing, demokrasi akan memperlihatkan partikularitas nya masing-masing selain universalitas demokrasi itu sendiri, ciri khas yang timbul adalah dilatarbelakangi oleh budaya yang ada di sebuah negara tersebut, seperti halnya demokrasi yang ada di negara Amerika serikat bisa disebut berjalan efektif dikarenakan demokrasi di Amerika merupakan hasil pertumbuhan sejarah dan social budaya dari masyarakat Amerika sendiri. Demikian pula seperti demokrasi parlementer di Inggris dapat berlaku efektif dikarenakan merupakan hasil pertumbuhan dari masyarakat Inggris sejak abad ke-17. Sedangkan di Indonesia bisa kita lihat bahwa demokrasi di Indonesia masih belum matang, dikarenakan usia demokrasi di Indonesia masih tergolong muda. Demokrasi sebagai sebuah sistem yang terbaik hanya bisa diimplementasikan oleh pemimpin yang amanah dan jujur, karena apabila demokrasi dijalankan dan dipimpin oleh pemimpin yang picik maka akan justru membuat demokrasi

disalahgunakan.<sup>19</sup> Untuk membunuh suara lawan politik, dalam hal ini rata-rata pemimpin yang licik akan menggunakan suara mayoritas untuk menggilas oposisi sebagai minoritas, hal ini pernah terjadi dan sering terjadi dalam negara demokrasi contohnya pada yang sudah melegenda hingga saat ini yaitu saat Socrates dijatuhi hukuman mati hanya karena Socrates tidak mau untuk diajak bahkan dipaksa untuk berseuaian paham dengan penguasa.

### 3. Pembatasan-Pembatasan Terhadap Pelaksanaan Demokrasi

Dalam iklim negara demokrasi tidak dapat dipisahkan dari sebuah kebebasan, karena dalam demokrasi sangat menekankan dan menjaga betul kebebasan yang dimiliki oleh setiap individu sebagai hak asasi manusia, kebebasan sebagai salah satu pilar didalam negara demokrasi, namun kebebasan bukan sebebaskan-bebasnya, kebebasan tetap terbatas agar tidak saling bersinggungan dengan kebebasan orang lain, namun tetap pembatasan tersebut tidak boleh memberangus substansi kebebasan itu sendiri, tetap kebebasan menjadi substansi dan pembatasan kebebasan hanya sebagai ornament agar kebebasan tidak disalahgunakan.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Munir fuady. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Jakarta. Penerbit PT refika Aditama. Hal. 24

<sup>20</sup> Munir fuady. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Jakarta. Penerbit PT refika Aditama. Hal. 25

Kebebasan sebagai salah satu hak asasi manusia yang harus dijaga betul oleh negara, namun kebebasan harus memiliki indikator-indikator agar tidak berubah menjadi kebablasan, karena kebebasan yang sebebas-bebasnya akan berdampak pada Tindakan anarkisme, premanisme, dan justru melanggar hak kebebasan orang lain, maka dari itu peran negara sebagai penengah untuk menentukan Batasan-batasan bagi elemen kebebasan didalam negara demokrasi. Dalam hal ini bisa kita simpulkan dan tafsirkan bahwa demokrasi memiliki dua wajah, dimana wajah yang pertama membuat demokrasi mampu memanusiakan manusia dan menjaga harkat dan martabat manusia, sedangkan wajah kedua demokrasi apabila terjadi kebebasan yang sebebas-bebasnya maka akan membuat demokrasi memiliki wajah yang sadis dan garang.<sup>21</sup>

Dalam pembahasan tersebut dibutuhkan kebebasan yang dilengkapi dengan tanggung jawab yang membuat hal ini sebagai sebuah bentuk kebijaksanaan, demokrasi menginginkan kebebasan namun bukan kebebasan yang kebablasan, karena demokrasi menginginkan agar tidak seorang pun dapat merugikan orang lain karena kebebasannya. Meskipun dalam negara demokrasi suara mayoritas menjadi elemen untuk

---

<sup>21</sup> Ibid

mewakili suara rakyat namun suara mayoritas atau pihak mayoritas tidak boleh serta merta mengambil hak orang lain, tetap negara yang memiliki hak penuh untuk membatasi hak yang dimiliki oleh setiap individu, namun negara hadir bukan sebagai alat yang menakutkan untuk memberangus kebebasan yang dimiliki, melainkan sebagai penyeimbang agar kebebasan tidak disalahgunakan. Tetapi didalam konsep negara demokrasi mengharapkan bahwa pembatasan yang dilakukan tidak terlalu keras, maka ada istilah bahwa dalam negara demokrasi adalah semua hal diperbolehkan, kecuali yang dilarang.<sup>22</sup>

Permasalahan kebebasan dalam negara demokrasi memiliki hubungan langsung dengan kesejahteraan masyarakat, kebebasan dapat meningkatkan taraf hidup manusia, kebebasan mampu meningkatkan pendapatan manusia, dan kebebasan juga dapat menambah kebahagiaan manusia, dan hal ini apabila dilihat secara *macro* maka dapat disimpulkan bahwa kebebasan dalam demokrasi mampu meningkatkan kemakmuran negara.

#### 4. Model model Demokrasi

##### 1) *Demokrasi Perwakilan (Representative Democracy)*

Demokrasi Perwakilan adalah salah satu bentuk model demokrasi yang banyak diterapkan saat ini, termasuk juga

---

<sup>22</sup> Munir fuady. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Jakarta. Penerbit PT refika Aditama. Hal. 25

seperti negara Indonesia, dimana demokrasi yang dijalankan tidak demokrasi secara langsung, melainkan dimana rakyat memiliki hak untuk memilih pejabat-pejabat publik yang berkontestasi dalam pemilihan umum, dan para pejabat publik itulah yang nantinya akan mengemban dan melaksanakan tugasnya sebagai penyerap aspirasi dari rakyat dan juga mewakili kepentingan-kepentingan rakyat, dalam hal ini rakyat tidak secara langsung melakukan pembuatan-pembuatan kebijakan yang ada, sebagai contoh di negara Indonesia dimana DPR yang diilih langsung oleh rakyat melalui pemilu akan mengemban tugas untuk menjalankan kepentingan-kepentingan rakyat.<sup>23</sup>

## 2) Demokrasi Langsung (*Direct Democracy*)

Demokrasi Langsung atau sering disebut juga dengan Demokrasi murni (*Pure Democracy*) dimana rakyat memiliki hak untuk menentukan sendiri secara langsung setiap putusan yang berhubungan dengan kepentingan public dimana tidak seperti demokrasi perwakilan yang untuk menjalankan dan membuat keputusan diwakilkan oleh wakil rakyatnya, namun dalam demokrasi langsung ini rakyat secara langsung menentukan seperti apa kebijakan

---

<sup>23</sup> Ibid. Hal 35

publik yang ingin diterapkan. Namun kekurangan dalam model atau jenis demokrasi langsung ini dimana akan sulit untuk diterapkan dalam wilayah berskala besar, apalagi negara yang luas dengan bentuk-bentuk kepulauan, oleh sebab itu bentuk demokrasi model ini diterapkan pada masa negara negara tempo dulu, misalnya seperti di negara Athena tempo dulu. Namun dalam negara modern juga pernah ada bentuk representasi dari demokrasi murni yaitu salah satunya referendum di Indonesia yang terjadi di masa kepemimpinan B.J Habibie dimana beliau membuat referendum di Timor Timur, dimana rakyat Timor Timur diberikan keleluasaan untuk menentukan sendiri jalan hidupnya apakah ingin merdeka dari Indonesia atau tetap Bersatu dengan negara Indonesia, dan akhirnya mayoritas rakyat Timor Timur lebih memilih untuk merdeka dan berpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### 3) Demokrasi Sentralisasi

Dalam sistem demokrasi sentralisasi ini mengatur bahwa kekuasaan lebih cenderung diberikan kepada pemerintah pusat, kekuasaan dari rakyat tersebut akan diberikan kepada pemerintah pusat sebagai pengambil sebuah kebijakan public.

### 4) Demokrasi Desentralisasi

Dalam system demokrasi desentralisasi ini berbeda dengan demokrasi sentralisasi dimana pemerintah daerah juga memiliki banyak kekuasaan, dimana pemerintah daerah memiliki kekuasaan atas daerah otonominya sendiri, sedangkan peran pemerintah pusat memegang beberapa kewenangan pokok saja seperti bidang keamanan, bidang moneter, bidang luar negeri, dan lain sebagainya.

#### 5) Demokrasi Sentralisasi

Dalam sistem demokrasi sentralisasi ini mengatur bahwa kekuasaan lebih cenderung diberikan kepada pemerintah pusat, kekuasaan dari rakyat tersebut akan diberikan kepada pemerintah pusat sebagai pengambil sebuah kebijakan publik.

#### 5. Partisipasi Rakyat Dalam Negara Berkedaulatan Rakyat

Berbicara tentang kedaulatan rakyat tentu salah satu hal penting yang menjadi komponen ialah partisipasi rakyat dalam suatu negara, suatu negara bias dikatakan sebagai negara berkedaulatan rakyat atau demokrasi adalah saat rakyat diberikan hak untuk turut serta berpartisipasi dalam bernegara, bentuk hak partisipasi yang diberikan negara kepada rakyat berbeda-beda pada setiap negara dan melihat zamannya, seperti demokrasi klasik yang didalamnya menganut sistem demokrasi langsung seperti demokrasi model referendum dan lain

sebagainya, sedangkan ada juga yang mulai berkembang hingga saat ini yaitu demokrasi tidak langsung, atau demokrasi perwakilan, dimana rakyat tidak secara langsung dapat menentukan arah kebijakan, namun perwakilan yang telah dipilih melalui jalur pemilihan umum lah yang akan menjadi perwakilan dan akan menentukan arah kebijakan yang ada.

Namun tidak semua akan berjalan seperti ini, pada zaman modern demokrasi akan lebih fleksibel dalam penerapannya, misalnya dalam negara yang menganut system demokrasi perwakilan namun pada bagian tertentu melibatkan rakyat secara langsung untuk menentukan arah kebijakan, misalnya seperti Indonesia yang dulu melakukan referendum terhadap Timor Timur yang akhirnya rakyat Timor Timur memiliki kehendak untuk berpisah dengan negara republik Indonesia.

Dari berbagai macam cara berdemokrasi yang ada adalah salah satu upaya untuk memberikan rakyat kesempatan untuk berpartisipasi terhadap arah kebijakan yang ada, namun berbagai metode yang dipakai tergantung bagaimana kebutuhan yang ada pada saat itu, karena tidak semua negara yang menerapkan demokrasi langsung akan seterusnya begitu, dan tidak semua negara yang menerapkan demokrasi perwakilan akan selalu menentukan arah kebijakan ditangan para dewan

perwakilan.<sup>24</sup>

Salah satu bentuk sistem partisipasi oleh rakyat dalam pengejawantahan demokrasi menurut teori Rousseau<sup>25</sup>:

1. Dalam teorinya Rousseau menyatakan terkait bagaimana implementasi demokrasi dalam aspek keterlibatan rakyat dalam pemerintahan suatu negara, menurut Rousseau, beliau menyatakan bahwa bentuk partisipasi rakyat adalah dalam pembuatan keputusan
2. Bahwa didalam perspektif teori pemerintahan representatif ditujukan sebagai bentuk sarana untuk melindungi kepentingan pribadi dan menjamin sebuah pemerintahan yang baik.

Dalam partisipasi rakyat juga ada dua model demokrasi yang berhubungan dengan partisipasi rakyat, dimana yang pertama ialah demokrasi transformatif, yaitu rakyat berpartisipasi untuk menentukan dan memilih wakilnya atau pemimpinnya secara cermat, sadar, cerdas melalui suatu bentuk pemilihan umum yang baik, dari hal tersebut diharapkan akan menghasilkan demokrasi yang sehat dan memunculkan pemimpin atau wakil yang berkualitas, serta rakyat yang kritis dan peduli, yang kedua adalah demokrasi transaksional, demokrasi transaksional ialah demokrasi yang didalamnya akan

---

<sup>24</sup> Munir fuady. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Jakarta. Penerbit PT refika Aditama. Hal.37

<sup>25</sup> Ibid. Hal 42

tetap ada partisipasi rakyat dalam pemilihan umum namun partai politik yang ada akan jauh lebih berkuasa untuk menentukan calon dan lain sebagainya, akan ada koalisi dan berbagai macam cara untuk partai politik dapat menancapkan hegemoninya serta memiliki dominasi terhadap pemilihan umum, demokrasi transaksional akan lebih condong kepada kepentingan-kepentingan partai politik yang berkontestasi di dalam pemilihan umum.

Dalam hal ini sebagaimana telah disinggung bahwa partisipasi rakyat adalah salah satu komponen dalam negara demokrasi, seperti dalam pengertiannya bahwa demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat, dari rakyat, dan untuk rakyat, maka dari itu demokrasi tidak dapat dipisahkan dengan partisipasi rakyat.

Dari sudut pandang sejarah kita telah banyak diajarkan bahwa rakyat akan mendapatkan kembali kedaulatannya meski telah dikekang dengan segala jenis sistem apapun, demokrasi dimaksudkan untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat, adanya partisipasi dari rakyat baik langsung ataupun tidak langsung adalah salah satu bentuk agar keadilan dan kesejahteraan rakyat dapat segera terlaksana, namun apabila yang dihadirkan oleh negara adalah ketidakadilan atau kezhaliman maka rakyat akan mendapatkan kedaulatan

dengan caranya sendiri, dalam rangkaian sejarah kita tentu telah menyaksikan seperti apa revolusi-revolusi pemerintahan yang terjadi akibat demonstrasi besar-besaran oleh rakyat, dan sudah banyak negara yang telah di ambil kekuasanya kembali oleh rakyat karena pemerintah dianggap gagal dan tidak adil.

#### 6. Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi Indonesia

Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi telah berkembang dan menyebar secara cepat, Karena setiap negara-negara akan berlomba-lomba mencari suatu sistem yang paling efektif untuk terwujudnya keadilan dan kesejahteraan rakyat, salah satu sistem terbaik yang ada adalah demokrasi, karena demokrasi melibatkan rakyat untuk bagaimana arah dan cita-cita suatu negara, begitupula dengan Indonesia, sebagai negara yang masih muda tentu dapat belajar dari berbagai negara-negara yang telah ada sebelumnya, dan demokrasi dilirik sebagai salah satu bentuk konsep sistem yang terbaik untuk sebuah negara.<sup>26</sup>

#### **B. Konsep Pemilihan Umum**

Pemilihan umum atau Izaim disebut juga dengan pemilu erat kaitannya dengan negara demokrasi yang menjunjung tinggi prinsip dan menghormati Hak Asasi Manusia (HAM). Karena dalam negara demokrasi, kedaulatan tertinggi ada di tangan rakyat dan sangat penting

---

<sup>26</sup> Munir fuady. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Jakarta. Penerbit PT refika Aditama. Hal. 43

partisipasi rakyat dalam menjalankan sistem pemerintahan. Partisipasi rakyat dalam negara demokrasi dapat dilihat dalam tiga cara utama, yaitu partisipasi, keterwakilan dan pengawasan.<sup>27</sup> Seperti yang banyak tertulis didalam literatur ilmu politik banyak sekali sistem atau macam-macam pemilihan umum, dari banyaknya macam yang ada pada umumnya berkisar dan dikenal dengan sistem distrik dan sistem proporsional, sistem distrik juga sering disebut dengan sebutan *single member constituency* dan yang kedua yaitu sistem proporsional sering juga disebut dengan *multi member constituency* yang bisa diartikan bahwasanya disetiap daerah pemilihan akan dipilih beberapa wakil-wakil.<sup>28</sup>

Lewat mekanisme pemilihan umum ini, masyarakat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dapat menggunakan haknya untuk memilih wakilnya. Karena dengan memilih dan menggunakan haknya, rakyat memperoleh legitimasi dan kemudian meminta pertanggungjawaban pejabat terpilih, jika dikemudian hari tidak bisa mewakili kebutuhan rakyat. Di sinilah mekanisme pengawasan dilaksanakan sepenuhnya oleh masyarakat. Di Indonesia beberapa pemilu diselenggarakan untuk memilih wakil rakyat (yang diakui sebagai bagian dari rezim hukum pemilu) antara lain:

1. Pemilu Legislatif (Pileg) untuk memilih anggota Dewan

---

<sup>27</sup> Al-Fatih Sholahuddin. *Hukum Pemilu & Threshold (dinamika perkembangan di Indonesia)* (Malang: UMM PRESS). Hal 19

<sup>28</sup> Miftah Thoha. 2014. *Birokrasi Politik & Pemilihan Umum di Indonesia*. Jakarta. Penerbit Prenadamedia Group. Hal. 114

Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

2. Pemilu Presiden (Pilpres), untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden, dan
3. Pemilu Kepala Daerah (Pemilukada), untuk memilih kepala daerah, baik gubernur, bupati ataupun walikota.

Pemilu bisa diselenggarakan dengan sistem yang beragam (sebab keluarga sistem pemilu sangat banyak pilihannya). Mayoritas negara memiliki karakter tersendiri sebelum memutuskan untuk menggunakan sistem pemilu yang cocok bagi negaranya. Namun, secara umum terdapat dua sistem pemilu yaitu sistem pemilu distrik dan sistem pemilu proporsional. Dalam sistem proporsional, suatu daerah yang besar memilih sejumlah wakil yang jumlahnya ditentukan oleh perimbangan penduduk. Sedangkan sistem distrik (wilayah kecil) memilih seorang wakil secara mayoritas.<sup>29</sup>

Sedangkan yang kedua yaitu sistem proporsional, dimana sistem ini ada untuk melengkapi atau menyempurnakan kelemahan yang dimiliki oleh sistem distrik, dimana sistem proporsional ini dimana jumlah kursi yang diperoleh oleh partai politik peserta pemilu sesuai dengan suara yang didapatkan pada saat kontestasi tersebut, namun akan ada batas pencapaian untuk klasifikasi atau syarat mendapatkan kursi, yaitu dengan

---

<sup>29</sup> Al-Fatih Sholahuddin. *Hukum Pemilu & Threshold (dinamika perkembangan di Indonesia)* (Malang: UMM PRESS). Hal 23

perbandingan misalnya 1:300.000 yang bisa diartikan bahwasanya 300.000 pemilih akan memiliki seorang wakil didalam dewan perwakilan rakyat, jadi dalam sistem proporsional ini akan lebih meminimalisir terjadinya suara pemilih yang terbuang sia-sia. Affan Aafar mengajukan 5 (lima) parameter untuk sebuah pemilihan umum yang ideal.<sup>30</sup> *Pertama*, pemilihan umum yang akan datang haruslah diselenggarakan dengan cara yang demokratis sehingga memberikan peluang bagi semua partai dan calon legislative yang terlibat untuk berkompetisi secara *fair* dan jujur. *Kedua*, Pemilihan umum haruslah menciptakan MPR/DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang lebih baik, lebih berkualitas, dan memiliki akuntabilitas politik yang tinggi. *Ketiga*, derajat keterwakilan, artinya bahwa anggota MPR/DPR yang dibentuk melalui pemilihan umum haruslah memiliki keseimbangan perwakilan baik antara wakil Jawa maupun luar Jawa atau antara pusat dengan daerah. *Keempat*, peraturan perundang-undangan pemilu haruslah tuntas. *Kelima*, pelaksanaan pemilu hendaknya bersifat praktis artinya tidak rumit dan gampang dimengerti oleh kalangan masyarakat banyak.

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Setiap pemerintahan yang demokratis yang mengaku berasal dari rakyat, memang diharuskan sesuai dengan hasil pemilihan umum sebagai ciri yang penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern. Jimly Asshiddiqie kemudian

---

<sup>30</sup> Affan gaffar, *Politik Indonesia: Transisi menuju Demokrasi* (Yogyakarta:Pustaka Pelajar, 2000)

menegaskan bahwa:

“Pemilihan umum dapat dikatakan sebagai syarat yang mutlak bagi negara demokrasi, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat”.<sup>31</sup>

Melalui pemilihan umum rakyat dapat terlihat dalam penentuan atau pengambilan keputusan mengenai jalannya pemerintahan setelah pemilu. Karena perlu ditegaskan lagi bahwa demokrasi itu merupakan suatu sistem politik, dimana di dalamnya mengikutsertakan rakyat atau warga dalam pengambilan keputusan dan wujud pelaksanaan atau implementasi demokrasi adalah pemilihan umum dan pelaksanaan pemilihan umum yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

#### 1. Pengertian Pemilu

Pemilihan Umum adalah sarana dalam melaksanakan sebuah Kedaulatan Rakyat, dimana Pemilihan umum sendiri telah diatur didalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, dan dalam Pasal 1 Undang-Undang No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum telah disebutkan definisi atau pengertian dari Pemilihan Umum itu sendiri, yaitu

“Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota 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”.

---

<sup>31</sup> Jimly Asshiddiqie(3), Ibid, hlm. 417

## 2. Asas-asas Pemilu

Asas dapat diartikan sebagai dasar atau tumpuan untuk menjelaskan suatu permasalahan. Menurut Paul Scholten berpendapat bahwa asas adalah kecenderungan yang diisyaratkan oleh pandangan kesesuaian kita pada hukum yang merupakan sifat-sifat umum dengan segala keterbatasannya sebagai pembawa umum.<sup>32</sup> Sehingga asas-asas pemilihan umum bermakna bahwa pelaksanaan pemilihan umum didasarkan pada standar dan ukuran yang tepat untuk menilai terlaksananya pemilihan umum secara ideal.

Asas-asas dalam Pemilihan Umum juga sudah termatub pada Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, lebih jelasnya ada pada Pasal 2 Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, diantaranya adalah :

### a. Langsung

Langsung artinya adalah dimana masyarakat memiliki hak memilih secara langsung, berpartisipasi secara langsung dalam pemilihan umum, dalam hal ini masyarakat dapat datang dan memilih langsung di tempat pemungutan suara untuk memilih kandidatnya.

---

<sup>32</sup> P.Scolten dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta:Liberty,1986)

b. Umum

Umum artinya dimana dalam Pemilihan Umum ini sangat terbuka untuk seluruh warga negara Indonesia, tidak terbatas oleh profesi, jabatan, dan lain-lain, namun ada batasannya contohnya seperti usia, dimana minimal harus berusia 17 Tahun keatas untuk dapat melakukan pemilihan, dan hak untuk memilih adalah hak konstitusional warga negara Indonesia.

c. Bebas

Bebas yaitu dimana setiap warga negara memiliki kedaulatannya sendiri untuk memilih dan menentukan siapa pilihannya, tidak ada paksaan dari siapapun bahkan negara dalam sebuah Pemilihan Umum yang telah terselenggara, warga negara berhak dan bebas menentukan pilihannya yang telah terdaftar dalam pencalonan.

d. Rahasia

Rahasia adalah dimana dalam Pemilihan Umum ini pilihan yang dipilih oleh warga negara sangat dirahasiakan, penyelenggara pemilu memiliki kewajiban untuk menjamin kerahasiaan dari pemilih.

e. Jujur

Jujur adalah dimana setiap penyelenggara Pemilu dan semua elemen yang ada harus memegang teguh nilai kejujuran, dan tidak diperbolehkan adanya kebohongan untuk menguntungkan

pihak-pihak tertentu.

f. Adil

Adil dalam hal ini adalah dimana penyelenggara Pemilu harus adil dalam setiap proses yang ada, mulai dari pemungutan suara hingga proses akhir, dimana tidak diperbolehkan membedakan, apalagi berbuat curang.

3. Prinsip Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum

Dalam menyelenggarakan Pemilu, Penyelenggara Pemilu harus melaksanakan Pemilu berdasarkan pada asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-Undang No.7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dan penyelenggaraannya harus memenuhi prinsip:

- a. Mandiri
- b. Jujur
- c. Adil
- d. Berkepastian Hukum
- e. Tertib
- f. Terbuka;
- g. Proporsional
- h. Profesional
- i. Akuntabel
- j. Efektif
- k. Efisien

4. Tujuan Pemilihan Umum

Pemilihan Umum Menurut Prihatmoko, pemilu dalam pelaksanaannya memiliki tiga tujuan yakni:

- a. Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (public policy).
- b. Pemilu sebagai pemindahan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan badan perwakilan rakyat melalui wakil wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjaga.
- c. Pemilu sebagai sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap Negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik

#### 5. Fungsi Pemilihan Umum

Pemilihan Umum tentu memiliki fungsi dalam pelaksanaannya, dimana salah satu pengejawantahan dari demokrasi adalah dengan adanya fasilitas dari negara untuk rakyat dapat menentukan pilihannya dalam kontestasi Pemilu, ada beberapa fungsi dari adanya Pemilihan Umum di Indonesia yaitu Mempertahankan dan mengembangkan.

Sendi-sendi demokrasi di Indonesia, Mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia), dan Menjamin suksesnya perjuangan orde baru yaitu tegaknya Pancasila dan terselenggaranya UUD NRI Tahun 1945.

#### 6. Pemilihan Umum Sebagai Sarana Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat

Dalam hubungan antara rakyat dengan kekuasaan negara dalam hubungan sehari-hari. Ada 2 (dua) teori yang lazim dikembangkan, yakni teori demokrasi langsung (*direct democracy*) dan teori demokrasi tidak langsung (*representative democracy*). Artinya kedaulatan rakyat dapat dilakukan secara langsung dimana rakyatlah yang melaksanakan kekuasaan tertinggi dan dimilikinya. Namun, di zaman modern sekarang ini dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi, bentuk semacam ini hamper tidal lagi dapat dilakukan. Karena itu, hal yang lebih populer dewasa ini adalah ajaran demokrasi yang tidak langsung atau demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Penyaluran demokrasi langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui Pemilu, Pemilihan Presiden, dan sebagai tambahan yaitu pelaksanaan referendum untuk menyatakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana perubahan atas pasal-pasal tertentu dalam Undang-undang Dasar. Bentuk penyaluran kedaulatan rakyat lainnya yaitu melalui pelaksanaan hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan pers, hak atas kebebasan informasi, hak atas kebebasan berorganisasi dan berserikat serta hak-hak asasi lainnya yang dijamin dalam Undang-undang Dasar. Pada hakikatnya dalam ide kedaulatan rakyat itu, tetap harus dijamin bahwa rakyatlah yang sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara. Baik di bidang

legislative, eksekutif, maupun yudikatif. Dan ternyata UUD Tahun 1945 dengan segala ketentuannya merupakan penjelmaan kedaulatan rakyat baik yang dilaksanakan secara demokrasi langsung (*direct democracy*) dan teori demokrasi tidak langsung (*representative democracy*).

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam paham kedaulatan rakyat. Maka rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik atau pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.<sup>33</sup> Rakyatlah yang menentukan corak dan bagaimana cara pemerintahan diselenggarakan, rakyat yang menentukan tujuan yang hendak dicapai oleh negara dan pemerintahannya. Dalam suatu negara yang kecil, yang jumlah penduduknya sedikit, dan juga dengan luas wilayah yang tidak begitu besar, sangat tidak mungkin untuk menghimpun pendapat rakyat seorang demi untuk menentukan jalannya pemerintahan.

Pengertian atau maksud Kedaulatan rakyat dalam UUD Tahun 1945, dapat pula dikatakan berbeda dengan maksud atau pengertian kedaulatan rakyat di negara liberal pada umumnya. Menurut Soekarno, prinsip ini disebutkan sebagai sosio-demokrasi, demokrasi yang berdiri di kedua kakinya. Sosio-demokrasi menurutnya adalah mencakup juga demokrasi ekonomi tidak hanya

---

<sup>33</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara, (Jakarta:1981, Pusat Studi HTN) UI. Hlm.328

demokrasi politik. Ditambahkannya pula bahwa pada bentuk demokrasi seperti ini rakyat menjadi berdaulat dalam bidang politik dan juga dalam bidang ekonomi.<sup>34</sup>

### C. Konsep Presidential Threshold

*Threshold* (batasan), *Electoral Threshold* (ambang batas pemilu), *Presidential threshold* (ambang batas pencalonan presiden) maupun *parliamentary threshold* (ambang batas parlemen) umumnya dinyatakan sebagai presentase suara yang sah atau di beberapa negara dapat dinyatakan sebagai jumlah kursi minimum. Istilah tersebut lazim digunakan dalam konteks pemilihan umum.<sup>35</sup> *Threshold policy* juga dapat dijadikan sebagai parameter untuk menentukan keadaan demokrasi di suatu negara. Ada dua ciri demokrasi: Demokrasi dalam transisi dan demokrasi dalam kemajuan. Seringkali, demokrasi dalam transisi, terutama yang muncul dari situasi konflik dan ketidakstabilan yang mendalam, seringkali membutuhkan keterlibatan, yang lebih besar di antara semua pihak. Oleh karena itu, diperlukan ambang batas yang rendah bagi partai-partai untuk berpartisipasi dalam Pemilu untuk menyampaikan keinginannya. Sedangkan untuk demokrasi dalam kemajuan, biasanya mereka lebih memilih ambang batas yang lebih tinggi. Pilihan-pilihan

---

<sup>34</sup> Loc.it

<sup>35</sup> Al-Fatih Sholahuddin. *Hukum Pemilu & Threshold (dinamika perkembangan di Indonesia)* (Malang: UMM PRESS). Hal 32

tersebut juga masih bisa dipengaruhi oleh faktor lain, misalnya melindungi ideologi, kebutuhan menciptakan multipartai sederhana dan banyak lagi.<sup>36</sup>

Memilih ambang batas yang rendah untuk demokrasi transisional lebih berfokus pada upaya memberdayakan semua lapisan masyarakat untuk membangun pemerintahan bersama. Sementara itu, dalam demokrasi mapan atau berkemajuan, memilih ambang batas yang tinggi dimaksudkan untuk menghasilkan kinerja pemerintah dalam batas-batas yang telah ditetapkan. Adapaun dalam kamus besar bahasa Indonesia ambang batas memiliki arti tingkatan batas yang masih dapat diterima atau ditoleransi.<sup>37</sup> Awal mula dari adanya *Presidential threshold* adalah penggunaan dari *Electoral threshold* yang muncul dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 1999 tentang pemilihan umum. Secara komprehensif, kebijakan *Presidential threshold* sebenarnya berkaitan dengan kebijakan *parlementary threshold* atau ambang batas parlemen sebagai penyempurnaan dari *electoral threshold*.<sup>38</sup> Pemberlakuan *Presidential threshold* merupakan kebijakan yang bertujuan kepada penguatan sistem presidensial dengan cara penyerdehanaan partai politik. Hal ini bertujuan menciptakan stabilitas antara pemerintah dengan Lembaga legislatif agar tidak menemukan kesulitan bagi pemerintah dalam mengambil arah kebijakan.

---

<sup>36</sup> Al-Fatih Sholahuddin. *Hukum Pemilu & Threshold (dinamika perkembangan di Indonesia)* (Malang: UMM PRESS). Hal 32

<sup>37</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kelima

<sup>38</sup> Janedri M. Ghaffar. 2012. *Politik Hukum Pemilu*. Jakarta. Konstitusi Press Hal.33

Ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden atau juga sering di istilahkan dengan *Presidential Threshold*, *Threshold* berasal dari Bahasa Inggris memiliki arti sebagai ambang batas apabila diartikan kedalam Bahasa Indonesia, sedangkan didalam KBBI istilah ambang batas diartikan sebagai tingkatan batas yang masih bisa diterima atau ditoleransi.<sup>39</sup> *Presidential Threshold* diterapkan didalam sistem pemilihan umum sebagai alat penghitung formulasi perhitungan antara suara dan kursi didalam sebuah system perwakilan proporsional, pada awalnya ambang batas ini digunakan untuk melihat dan mengukur sejauh mana kompetensi suatu partai dalam sebuah sistem pemilu proporsional, *Threshold* juga dapat diartikan sebagai system perwakilan proporsional yang melihat angka dan proporsi minimum dari jumlah pemilih untuk menjadi salah satu perwakilan dari parlemen.

Ambang batas (*Threshold*) adalah mekanisme yang pasti akan digunakan didalam sistem Presidensial dengan multi partai, karena Presiden membutuhkan dukungan dari mayoritas parlemen, karena tanpa dukungan mutlak dari parlemen, maka Presiden menjadi *decisive* dalam upaya menggerakkan roda pemerintahan untuk mewujudkan pembangunan, dalam waktu yang akan datang diharapkan dapat menjamin penyederhanaan jumlah partai politik dimasa mendatang, karena semakin

---

<sup>39</sup> Kemendikbud,-ambang batasI, 11 juli 2021,  
<https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/AMBANG%20BATAS>

besar jumlah *Threshold* maka akan semakin sedikit pula jumlah partai politik.

Ambang batas didalam Pemilihan Umum (*Electoral Treshold*) diklasifikasikan menjadi dua bentuk yaitu ambang batas efektif (*Effective Treshold*) dan juga yang kedua ambang batas formal (*Formal Tresholad*) sebagai negara yang menerapkan ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden, Indonesia mengatur terkait ambang batas pencalonan presiden dan wakil presiden ini didalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, lebih rincinya terdapat didalam Pasal 222 Undang-undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang bunyinya

“pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partaipolitik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional pemilu anggota DPR sebelumnya”<sup>40</sup>

Pengertian *Presidential Threshold* adalah pengaturan tingkat ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara (ballot) atau jumlah perolehan kursi (seat) yang harus diperoleh partai politik peserta pemilu agar dapat mencalonkan Presiden dari partai politik tersebut atau dengan gabungan partai politik. *Presidential Threshold* merupakan ketentuan tambahan mengenai pengaturan tentang syarat pencalonan Presiden dan Wakil Presiden dalam Pasal 6A Ayat (2) yang menyatakan bahwa “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden

---

<sup>40</sup> Pasal 222 Undang undang No. 7 Tahun 2017

diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu.<sup>41</sup>

Keberadaan *Presidential Threshold* secara yuridis tertuang di dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Undang-Undang ini ditegaskan bahwa :<sup>42</sup>

“Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden”.

Namun saat ini telah diperbarui dalam Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum, namun Pasal yang mengatur terkait ambang batas pemilihan presiden tidak ada perubahan. Dalam perkembangan *Presidential Treshold* pernah keluar putusan dari Mahkamah Konstitusi yang tidak mengabulkan *judicial review* Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 *Presidential Threshold* menimbulkan dua tafsiran, yaitu pertama, presidential threshold dianggap masih diperlukan dalam pemilu serentak 2019, dan kedua, presidential threshold dianggap sudah tidak relevan lagi digunakan dalam pemilu serentak 2019. Terkait hal ini Mahkamah Konstitusi menyerahkan kepada pembentuk UndangUndang. Mahkamah Konstitusi beranggapan bahwa pembentuk

---

<sup>41</sup> Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, 2009, Hal. 19

<sup>42</sup> Pasal 9 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

undang-undanglah yang berwenang menentukan apakah diperlukan atau tidak *Presidential Threshold* untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2019.

Setiap negara memiliki aturan dan mekanisme yang berbeda dalam menjalankan pemilihan Presiden, yang tercermin dalam sistem pemilihan presiden yang mereka terapkan. *Pertama*, negara Rusia mempunyai lebih dari 2 pasangan calon Presiden dan Wakil dengan menggunakan sistem dua putaran jika dalam putaran pertama tidak ada kandidat yang memperoleh lebih dari 50% suara maka akan diadakan putaran kedua antara dua kandidat yang terpilih dengan suara tertinggi dalam putara pertama. Di Rusia Presiden dipilih melalui sistem pemilihan langsung. *Kedua*, negara Prancis juga merupakan negara yang memiliki lebih dari 2 pasangan calon Presiden dan Wakil di Prancis juga menggunakan sistem pemilihan langsung. Namun ada perbedaan dalam proses pemilihan putaran kedua yang khas untuk sistem Prancis. Dalam putaran pertama beberapa kandidat berkompetisi dan jika tidak ada kandidat yang memperoleh mayoritas suara mutlak dua kandidat dengan suara terbanyak akan maju ke putaran kedua.

Dalam perkembangannya, *Presidential Threshold* pertama kali dikenalkan pada pemilu 2004 dimana dalam pemilu Presiden dan wakil Presiden pada Tahun 2004 pertama kali diterapkannya system *Presidential Threshold* yang diatur didalam Pasal 5 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang

pada saat itu ambang batas yang ditetapkan adalah 15% jumlah kursi DPR dan 20% perolehan suara sah nasional, maka dari itu pada Tahun 2004 dilaksanakan pemilu Presiden dan wakil Presiden menggunakan ambang batas ini, namun pada pemilu Tahun 2009 ambang batas ini justru Kembali dinaikkan menjadi 20% jumlah kursi DPR dan 25% suara sah nasional, yang dimana diatur didalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pada perkembangannya kemudian diatur Kembali pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dimana pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan serentak dengan pemilihan Legislatif yaitu pemilihan DPR, DPRD, dan DPD. Pemilihan umum merupakan suatu konsekuensi dari negara demokrasi. Indonesia sebagai negara demokrasi menjadikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini yang diatur pada Pasal 1 ayat (2) amandemen UUD NRI 1945. Adapun dasar hukum *Presidential threshold*, yakni :

a) *Presidential threshold* berdasarkan UUD NRI 1945

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa konstitusi negara telah beberapa kali dirubah berdasarkan semangat reformasi bangsa Indonesia. Periode pertama perubahan UUD NRI 1945 dimulai pada tahun 1999 dan periode kedua pada tahun 2000, namun pada kedua periode tersebut belum dirubah ketentuan mengenai pengisian jabatan kepada negara. Lalu pada perubahan ketiga terdapat beberapa ketentuan

terkait dengan syarat untuk menjadi presiden dan wakil presiden dan mekanisme pemilihan langsung oleh rakyat. Ketentuan tersebut pada Pasal 6 A UUD NRI Tahun 1945. Demokrasi bukan hanya berbicara tentang prosedur dan isi tetapi demokrasi yang baik itu harus melihat hasil yang diciptakan oleh prosedur dan isi pada pelaksanaan demokrasi sendiri.

b) Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008

Pada pasal ini membahas mengenai *Parlementary threshold*, yang dimaksud adalah ambang batas perolehan suara minimal partai politik dalam pemilihan umum untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat.

c) Pasal 5 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum

Pasal 5 UU ayat (4) No.23 Tahun 2003 ini mengatur tentang pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diajukan oleh partai atau gabungan partai yang memiliki sedikitnya 15% kursi DPR dan 20% suara pemilu DPR.

d) *Presidential threshold* dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

UU No. 7 Tahun 2017 merupakan penyederhanaan dari penggabungan tiga Undang-undang sebelumnya. Dalam Undang-undang No.7 tahun 2017 dimana salah satunya adalah pengaturan ketentuan *Presidential threshold*. *Presidential threshold* adalah ambang

batas bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan calon Presiden dan wakil Presiden dalam pasal 222 UU nomor 7 Tahun 2017 yang berbunyi :

“pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya”.

Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga pemegang kewenangan legislasi bersama Presiden mengatur dalam Undang-Undang ihwal syarat suara minimal bagi partai atau gabungan partai untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential threshold*) yang besarnya dapat dilihat pada matriks dibawah ini:

**Tabel 2**

Matrik suara minimal *presidential threshold*

<b>Pemilu</b>	<b>Undang-Undang</b>	<b>Presidential Threshold</b>
2004	UU No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden <sup>43</sup>	15% dari jumlah kursi DPR atau 20% dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR
2009	UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden <sup>44</sup>	20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR
2014	UU no. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum	20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari

<sup>43</sup> Republik Indonesia (3), Undang-undang No. 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Pasal 5 ayat (4)

<sup>44</sup> Republik Indonesia (4), Undang-undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Pasal 9

	Presiden dan Wakil Presiden <sup>45</sup>	perolehan suara sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR
2019	UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum <sup>46</sup>	20% dari jumlah kursi DPR atau 25% dari perolehan sah secara nasional dalam pemilu anggota DPR yang didapatkan pada Pemilu sebelumnya yaitu Pemilu anggota DPR Tahun 2014

Berdasarkan table diatas, dapat di garis bawahi bahwa politik hukum terkait Presidential threshold selama ini memang dimaksudkan sebagai persyaratan ambang batas pencalonan presiden yang didasarkan pada perolehan suara atau kursi politik di DPR. Berangkat dari hal tersebut, maka politik hukum presidential threshold dalam pemilu serentak perlu direkonstruksikan. Pemilu 2024 sudah digelar sehingga partai politik yang berhak mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden jika memperoleh 20% kursi DPR berdasarkan hasil pemilu 2019 atau dengan memperoleh 25% suara sah nasional. Penerapan *Presidential Threshold* jika dimaknai syarat dukungan partai politik yang duduk di parlemen, hal tersebut untuk membentuk pemerintahan presidensial dalam system multipartai agar berjalan efektif dan stabil. Presiden dan wakil presiden yang memperoleh dukungan dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi kekuasaan pemerintahan.

---

<sup>45</sup> Republik Indonesia 940, *Loc. Cit.*

<sup>46</sup> Republik Indonesia (5), Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 222

Ketentuan mengenai *Presidential threshold* tersebut secara makna atau definisi tidak berubah, perubahan hanya terjadi pada besaran angka *presidential threshold*, dari 15% menjadi 20%. Terkait definisi dan hitungan matematis, masih sama seperti ketentuan sebelumnya, baik itu ketentuan mengenai *Presidential Threshold*, *Electoral Threshold* maupun *Parliamentary Threshold* yang tidak dijelaskan secara tekstual dan jelas di dalam Undang-Undang. Kedua produk hukum tersebut yang memuat regulasi terkait *Parliamentary Threshold* dan *Presidential Threshold*, digunakan dalam Pemilu legislatif tahun 2009 dan Pilpres tahun 2009. Sementara untuk penyelenggaraan Pemilu tahun 2014, *Parliamentary Threshold* diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah. Sedangkan aturan tentang ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden tidak mengalami perubahan atau sama menggunakan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan wakil Presiden.

Beberapa pasal yang menjelaskan tentang *Parliamentary Threshold* terdapat dalam pasal 8, pasal 17. Pasal 208. Dan pasal 209 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, dan dewan perwakilan rakyat daerah.

Problematika awal *Presidential Threshold* 20% adalah Indonesia menerapkan sistem multipartai dibawah sistem pemerintahan presidensial. Sistem multipartai cenderung membuat Presiden tergantung pada partai lain di lembaga legislatif. Kombinasi sistem multipartai dengan sistem pemerintahan presidensial

itu hal tidak tepat. Oleh sebab itu, mensiasati kondisi sistem tata negara Indonesia dibuatlah *Presidential threshold* 20% sehingga tetap menjalankan sistem pemerintahan presidensial sekaligus multipartai, dengan demikian presiden tetap mendapatkan dukungan kekuatan politik dari lembaga legislatif dalam menjalankan roda pemerintahan.

Penerapan *Presidential Threshold* bukan satu-satunya solusi untuk memperkuat sistem *Presidential Threshold* karena perlu diketahui penerapan ambang batas 20% dalam Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum justru sangat merugikan masyarakat dikarenakan masyarakat tidak mempunyai pilihan yang bebas untuk menentukan siapa yang akan dipilih untuk menjadi calon Presiden karena penggunaan ambang batas itu sendiri sudah membatasi jumlah calon yang dapat maju untuk menjadi calon Presiden. Tidak menutup kemungkinan dengan adanya pembatasan calon Presiden tersebut akan berdampak pada partisipasi masyarakat dalam memilih menjadi menurun atau golput.