

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pengaturan Sistem *Presidential Threshold***

##### **1. Sistem Hukum**

###### **a. Pengertian Sistem Hukum**

Sistem hukum adalah satu kesatuan unsur-unsur yang masing-masing saling berinteraksi dan bekerja sama dalam mencapai tujuan kesatuan tersebut, yaitu susunan sebagai satu kesatuan yang tersusun dari sejumlah bagian-bagian yang dinamakan subsistem hukum, yang secara bersama-sama mewujudkan kesatuan yang utuh. Kesatuan tersebut diterapkan terhadap kompleks unsur-unsur yuridis seperti peraturan hukum, asas hukum, dan pengertian hukum.

Dalam arti sempit, sistem hukum adalah suatu kesatuan hukum yang dibatasi pada segi materil dan substansi hukum. Dalam arti luas, sistem hukum adalah semua aturan hukum yang telah disusun secara tersistem dan terpadu berdasarkan atas asas-asas tertentu. Maka bisa dikatakan bahwa sistem hukum adalah suatu susunan dari aturan-aturan hidup yang keseluruhannya terdiri dari bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain.

Dalam arti lain, sistem hukum adalah suatu kesatuan peraturan-peraturan hukum yang terdiri atas bagian-bagian (hukum) yang mempunyai kaitan (interaksi) satu sama lain, yang tersusun sedemikian

rupa menurut asas-asasnya, dimana berfungsi untuk mencapai tujuan. Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri dan tetapi saling terikat. Dengan kata lain setiap bagian terletak pada ikatan sistem, dalam kesatuan dan hubungannya yang sistematis dengan peraturan-peraturan hukum lainnya.

Dalam sistem hukum terdapat bagian-bagian yang masing-masing terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai hubungan khusus atau tatanan. Antara unsur-unsur di dalam suatu sistem dengan unsur-unsur dari lingkungan di luar sistem terdapat hubungan khusus atau tatanan yang disebut struktur. Struktur sendiri menentukan identitas atau ciri sistem, sehingga unsur-unsur itu masing-masing pada dasarnya dapat berubah dan dapat diganti tanpa mengganggu kontinuitas sistem.

Adapun beberapa pengertian sistem hukum menurut para ahli :

1) Menurut M Friedman

Sistem hukum adalah suatu sistem yang meliputi substansi, hukum, dan budaya hukum. Terdapat juga unsur unsur Sistem Hukum dapat dibagi dalam 3 (tiga) jenis yaitu :

- a. *Substance* (Substansi Hukum) adalah hakikat dari isi yang dikandung di dalam peraturan perundang-undangan. Substansi meliputi semua aturan hukum, baik itu yang tertulis maupun tidak tertulis, seperti halnya hukum materiil (hukum substantif), hukum formil (hukum acara) dan hukum adat.

b. *Structure* (Struktur Hukum) adalah tingkatan atau susunan hukum, pelaksana hukum, lembaga-lembaga hukum, peradilan dan pembuat hukum. Struktur hukum ini didirikan atas tiga elemen yang mandiri, yaitu :

a) *Beteknis-system*, yaitu keseluruhan dari aturan-aturan, kaidah dan asas hukum yang dirumuskan ke dalam sistem pengertian.

b) *Intellingen*, yaitu pranata-pranata (lembaga-lembaga) dan pejabat pelaksana hukum yang keseluruhannya merupakan elemen operasional (pelaksanaan hukum).

c) *Beslissingen en handelingen*, yaitu putusan-putusan dan tindakan-tindakan konkret, baik itu dari pejabat hukum maupun para warga masyarakat. Akan tetapi, hanya terbatas pada putusan-putusan serta tindakan-tindakan yang memiliki hubungan atau ke dalam hubungan yang dapat dilakukan dengan sistem pengertian tadi.

d) *Legal Culture* (Kultur Hukum) adalah bagian-bagian dari kultur dan pelaksana hukum, cara-cara bertindak dan berpikir (besikap), baik yang berdimensi untuk membelokkan kekuatan-kekuatan sosial menuju hukum atau yang menjauhi hukum. Kultur hukum merupakan gambaran dari perilaku dan sikap terhadap hukum itu, serta keseluruhan dari faktor-faktor yang menentukan bagaimana sistem hukum memperoleh tempat yang

sesuai dan dapat diterima oleh warga masyarakat di dalam kerangka budaya masyarakat. (M. Friedman, 2009:54)

2) Menurut Sudikno Mertokusumo

Sistem hukum adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut. (Sudikno, 2005:76)

3) Menurut Bellefroid

Pengertian sistem hukum adalah rangkaian kesatuan peraturan-peraturan hukum yang disusun secara tertib menurut asas-asasnya. (Bellefroid,1952:87)

4) Menurut Mariam Darus Badruzaman

Definisi sistem hukum adalah sekumpulan asas-asas terpadu yang menjadi landasan sebagai masyarakat yang tertib hukum. (Mariam, 1980:56)

5) Menurut Scolten

Pengertian sistem hukum adalah kesatuan di dalam sistem hukum tidak ada peraturan hukum yang bertentangan dengan peraturan-peraturan hukum lain dari sistem itu. (Scolten, 2003:132)

6) Menurut Subekti

Definisi sistem hukum adalah suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan dimana terdiri dari bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusunan menurut suatu rencana atau

pola, hasil dari suatu pemikiran tersebut untuk mencapai suatu tujuan. (Subekti, 1995:78)

7) Menurut Fuller

Menurut Fuller (1971), ada 8 persyaratan untuk adanya suatu sistem hukum. Delapan asas yang dinamakan *principles of legality* itu adalah sebagai berikut :

- a) Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan, tidak boleh mengandung sekadar keputusan-keputusan yang bersifat ad hoc.
- b) Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.
- c) Tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut karena jika itu terjadi, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku.
- d) Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti.
- e) Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
- f) Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukannya.
- g) Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan karena dapat menyebabkan seseorang kehilangan orientasi.
- h) Harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari. (Fuller, 1971:117)

## **b. Asas Utama Sistem Hukum**

Dalam mengaitkan semua unsur dan komponen hukum menggunakan 3 asas yaitu:

1. Asas Adil
2. Asas Konstitusional
3. Asas hukum lain yang berlaku universal maupun lokal dan berbagai disiplin hukum tertentu.

Asas hukum sangat penting sebagai landasan paling luas bagi terciptanya peraturan hukum. Asas hukum mengandung nilai-nilai dan etika sebagai jembatan antara peraturan hukum dengan cita-cita sosial masyarakat (Satjipto Rahardjo, 2010:101).

Sudikno Mertokusumo menggambarkan sistem hukum merupakan sebuah gambar mozaik, yaitu gambar yang dipotong-potong menjadi beberapa bagian kecil, kemudian dihubungkan dan dirangkai kembali, sehingga tampak utuh kembali. Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri melainkan saling terkait dengan yang lain. Setiap bagian tidak mempunyai arti di luar kesatuan itu atau jika berdiri sendiri. Di dalam kesatuan itu tidak dikehendaki adanya konflik atau kontradiksi. Kalau sampai terjadi konflik, maka akan segera diselesaikan oleh dan di dalam sistem itu sendiri (Sudikno, 2007:74)

## **2. *Presiden Threshold***

Hasil amandemen UUD 1945 jelas mengamankan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Kemudian menjadi perdebatan adalah persoalan mekanisme dan persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden terutama persyaratan *presidential threshold* yang diatur dalam Undang-Undang Pilpres, yaitu Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

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 diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu*”. Secara tekstual, Pasal 6A ayat (2) UUD Tahun 1945 tersebut memberikan ruang kepada semua partai politik peserta pemilu untuk mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden. Hal ini dikarenakan partai politik sebagai pilar demokrasi dan penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*).

Pengaturan *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 : “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” Bila dikaji lebih dalam, sebenarnya kebijakan *presidential threshold* terkait dengan kebijakan ambang batas parlemen atau *parlementary threshold*.

*Presidential threshold* menjadi salah satu cara penguatan sistem presidensial melalui penyederhanaan partai politik. Tujuannya menciptakan pemerintahan yang stabil dan tidak menyebabkan pemerintahan yang berjalan mengalami kesulitan di dalam mengambil kebijakan dengan lembaga legislatif. (M. Ghaffar, 33:2013)

## **B. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Di Indonesia.**

### **a. Pengertian Pilpres ( Pemilihan Presiden )**

Bagaimanapun juga dalam sebuah Negara yang menganut demokrasi presidensial, jabatan Presiden sangatlah penting, selain sebagai kepala Negara juga sebagai kepala pemerintahan. Oleh karena itu banyak hal sangat tergantung pada kepemimpinan



Presiden. Kegagalan Presiden bisa mengakibatkan sistem demokrasi itu sendiri gagal diterapkan dalam praktek. Demikian pentingnya jabatan presiden, sehingga cara memilihnya pun menjadi penting. Sebab, ia pasti akan ikut mempengaruhi tingkat efektivitas politik Presiden terpilih (Triwahyuningsih, 2001: 12).

Pengertian Pilpres sendiri sudah termuat dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dan tercantum dalam Pasal 1 Ayat 1 yaitu Tentang Ketentuan Umum yang berbunyi : *“Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, selanjutnya disebut Pemilu 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.”*

#### **a. Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Sebelum Amandemen UUD 1945**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur secara umum tentang penyelenggaraan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Pasal 6 Ayat 2 (sebelum diamandemen) dinyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (selanjutnya disebut dengan MPR) dengan suara yang terbanyak. Anggota MPR terdiri dari anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disebut DPR) ditambah dengan utusan-utusan daerah dan golongan-golongan. Anggota DPR adalah

wakil-wakil rakyat dari partai politik yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum.

Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara tidak langsung yakni oleh lembaga negara yang diisi oleh sebagian kecil elit politik dan pemerintahan terjadi sejak pemilihan Presiden Soekarno dan Wakil Presiden Muhammad Hatta, mereka dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia yang diakui oleh Pasal III Aturan Peralihan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, karena saat itu MPR belum dibentuk. Pemilihan secara tidak langsung ini terus berlanjut hingga terakhir saat Abdurrahman Wahid terpilih menjadi Presiden RI ke-4.

#### **b. Penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Sesudah Amandemen UUD 1945**

Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebanyak 4 (empat) kali banyak membawa perubahan dalam berbagai bidang kehidupan. Salah satu perubahan penting yang dibawa oleh UUD 1945 adalah pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Pasal 6 A Ayat (1) menyatakan: *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*

Pasal diatas secara tegas menyatakan bahwa sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden bukan lagi secara tidak langsung yakni oleh MPR, tetapi secara tegas bahwa rakyatlah yang memilih pemimpin

mereka sendiri. Dasar hukum yang diberikan sangatlah jelas. Hal ini merupakan sebuah terobosan politik (*political breakthrough*) yang hebat dalam sistem politik Indonesia.

Ada dua faktor penting yang menghambat terlaksananya pemilihan presiden secara langsung. *Pertama* adalah kepentingan kelompok tertentu dari elit politik. Elit politik ini lebih cenderung kepada pemilihan tidak langsung (yakni oleh MPR) karena lebih mudah dikendalikan sehingga rekayasa untuk mendudukkan tokoh tertentu dapat dilakukan. Hal ini berarti presiden ditentukan oleh sekelompok kecil orang yang duduk pada puncak pimpinan politik/pemerintahan sehingga menghasilkan sistem politik yang elitis. *Kedua* adalah keraguan tentang kemampuan rakyat Indonesia untuk bisa memilih dengan baik dan benar karena adanya keraguan tentang kemampuan, kesadaran, dan wawasan politik rakyat Indonesia.

Tentu saja tidak dapat disangkal bahwa ada sejumlah besar rakyat Indonesia yang belum bisa menjatuhkan pilihan secara mandiri karena kesadaran politik yang rendah. Namun juga tidak dapat disangkal bahwa hampir semua rakyat yang tinggal di daerah perkotaan dan sebagian besar rakyat yang tinggal di pedesaan diperkirakan mampu menggunakan hak pilih mereka dengan baik. Oleh karena itu diperkirakan sebagian besar rakyat Indonesia bisa menjalankan peran mereka dengan baik dalam pemilihan presiden secara langsung. Rakyat Indonesia patut bersyukur bahwa MPR kemudian menyetujui pemilihan

presiden secara langsung setelah mengalami berbagai tantangan. Dengan disetujuinya RUU Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden pada tanggal 7 Juli 2003, bangsa Indonesia semakin dekat kepada terselenggaranya pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung untuk pertama kali dalam sejarah negara-bangsa Indonesia.

### c. Model Pemilihan Langsung di Indonesia

Dalam literatur hukum tata negara dan ilmu politik terdapat beberapa model pemilihan langsung. Menurut Saldi Isra ada 4 (empat) model pemilihan langsung yang dipraktikkan di berbagai negara. Berikut keempat model tersebut:

*Pertama*, sistem *Electoral College System* di Amerika Serikat (AS). Pada sistem ini rakyat tidak juga langsung memilih calon Presiden tetapi melalui pengalokasian jumlah suara dewan pemilih (*electoral college votes*) pada setiap propinsi (*state*). Jika seorang kandidat memenangkan sebuah state maka ia akan mendapat semua jumlah *electoral college (the winner takes all)* pada daerah bersangkutan. Sistem ini bukan tanpa cela, karena tidak tertutup kemungkinan calon yang memperoleh suara pemilih terbanyak gagal menjadi Presiden karena gagal untuk memperoleh jumlah mayoritas suara pada *electoral college*. Kejadian ini dapat diamati dalam pemilihan Presiden AS terakhir November 2000. Al Gore mendapatkan total suara lebih banyak sekitar 360-an ribu suara, sementara George W.

Bush unggul dalam perolehan *electoral college* (272 : 267) sehingga yang menjadi Presiden AS adalah George W. Bush.

*Kedua*, kandidat yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan langsung menjadi Presiden atau *first-past the post*. Seorang kandidat dapat menjadi Presiden meskipun hanya meraih kurang dari separuh suara pemilih. Sistem ini membuka peluang untuk munculnya banyak calon Presiden sehingga peluang untuk memenangkan pemilihan kurang dari 50% lebih terbuka. Jika ini terjadi maka presiden terpilih akan mendapatkan legitimasi yang rendah karena tidak mampu memperoleh dukungan suara mayoritas (50% + 1).

*Ketiga, Two-round atau Run-off system*: Pada sistem ini, bila tak seorangpun kandidat yang memperoleh sedikitnya 50% dari keseluruhan suara, maka dua kandidat dengan perolehan suara terbanyak harus melalui pemilihan tahap kedua beberapa waktu setelah tahap pertama. Jumlah suara minimum yang harus diperoleh para kandidat pada pemilihan pertama bervariasi di beberapa negara. Sistem ini paling populer dilaksanakan di negara-negara dengan sistem presidensial. Namun sistem ini sangat memerlukan kesiapan logistik dan biaya besar. Sistem seperti ini biasanya membuka peluang bagi jumlah kandidat yang besar pada pemilihan tahap pertama dan upaya “dagang sapi” untuk memenangkan dukungan bagi pemilihan tahap kedua. Jumlah kandidat yang terlalu besar dapat dikurangi dengan menerapkan persyaratan yang sulit bagi nominasi kandidat.


*Keempat*, model Nigeria. Di Nigeria, seorang kandidat Presiden dinyatakan sebagai pemenang apabila kandidat tersebut dapat meraih sedikitnya 30% suara di sedikitnya 2/3 (dua pertiga) dari 36 negara bagian di Nigeria (termasuk ibu kota Nigeria). Sistem ini diterapkan untuk menjamin bahwa Presiden terpilih memperoleh dukungan dari mayoritas penduduk yang tersebar di 36 negara bagian tersebut.


Melihat dari keempat model di atas dapat kita lihat bahwa pemilihan langsung di Indonesia lebih mirip dengan model pemilihan langsung di Nigeria. Kemiripan itu dilatarbelakangi oleh pertimbangan bahwa pemenang tidak selalu ditentukan oleh jumlah pemilih tetapi juga persebaran wilayah. Kesimpulan ini berdasarkan hasil amandemen Pasal 6 A Ayat 3 dan 4 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

#### **d. Persyaratan Menjadi Calon Presiden dan Wakil Presiden**

Setiap warga negara yang hendak mencalonkan diri atau dicalonkan sebagai Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia harus memenuhi persyaratan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagai berikut:

- 1) Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- 2) Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri.

- 
- 3) Tidak pernah mengkhianati negara, serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya.
  - 4) Mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.
  - 5) Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  - 6) Telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara Negara.
  - 7) Tidak sedang memiliki tanggungan hutang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan Negara.
  - 8) Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan.
  - 9) Tidak pernah melakukan perbuatan tercela.
  - 10) Terdaftar sebagai Pemilih.
  - 11) Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan Surat Pemberitahuan Tahunan Pajak Penghasilan Wajib Pajak Orang Pribadi.
  - 12) Belum pernah menjabat sebagai Presiden dan Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.
  - 13) Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945.

- 
- 14) Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
  - 15) Berusia sekurang-kurangnya 35 (tiga puluh lima) tahun.
  - 16) Berpendidikan paling rendah tamat Sekolah Menengah Atas (SMA), Madrasah Aliyah (MA), Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), Madrasah Aliyah Kejuruan (MAK), atau bentuk lain yang sederajat.
  - 17) Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis.
  - 18) Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI. dan
  - 19) Memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.

**e. Asas, Pelaksanaan, Lembaga Penyelenggara Pemilu Presiden dan Wakil Presiden**

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan yakni Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara efektif dan efisien, berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setiap 5 (lima) tahun sekali yang dilaksanakan secara serentak pada hari libur



atau hari yang diliburkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai satu kesatuan daerah pemilihan. Hari, tanggal, dan waktu pelaksanaannya ditentukan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) setelah pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD. Sedangkan pengawasan dilaksanakan oleh Bawaslu.

## **A. Landasan Teori**

### **a. Teori Kedaulatan Rakyat**

Teori kedaulatan rakyat berpandangan bahwa rakyatlah menjadi raja sebagai penentu kebijakan publik (*public policy*). Kedaulatan rakyat dilaksanakan oleh sistem demokrasi. Demokrasi sendiri berasal dari kata *Demos* = rakyat dan *Cratein* = pemerintahan. John Lock sebagai pencetus kedaulatan rakyat sangat mengidam-idamkan terwujudnya kedaulatan rakyat. Dia menggambarkan bahwa terbentuknya sebuah negara berdasarkan kontrak sosial yang terbagi atas dua bagian yaitu *factum unionis* (perjanjian antar rakyat) dan *factum subjectionis* (perjanjian antara rakyat dengan pemerintah). Hal inilah yang mendasari teori liberalisme Konstitusi RI yaitu UUD 1945 telah menyebutkan dalam Pembukaan UUD 1945 “susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan Rakyat” Selanjutnya Pasal 1 ayat (2) berbunyi: “kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” .

Pernyataan di atas dengan tegas Indonesia menganut kedaulatan rakyat. Salah satu pelaksanaan dari kedaulatan rakyat adalah pemilihan

umum yang dilaksanakan setiap lima tahun sekali. Pemilu tahun 2004 terakhir kali merupakan pemilu yang baru dilaksanakan berbeda dari pemilu sebelumnya. Pemilu 2004 memberikan kebebasan kepada seluruh rakyat Indonesia untuk memilih salah satu pasangan calon presiden dan wakil presiden. Kejadian ini merupakan kejadian yang belum pernah terjadi dalam ketatanegaraan Republik Indonesia. (M.Gaffar,2012:55)

Dalam isu kedaulatan rakyat, pemikir yang seringkali dirujuk adalah JJ Rousseau. Dalam bukunya *Du Contrat social ou Principes du droit politique* (1763).Rousseau berpendapat bahwa manusia dengan moralitas yang tidak dibuat-buat justru waktu manusia berada dalam keluguan.Sayangnya, keluguan ini hilang ketika membentuk masyarakat dengan lembaga-lembaganya. Pada saat itu, manusia beralih menjadi harus taat pada peraturan yang dibuat oleh penguasa yang mengisi kelembagaan dalam masyarakat. Peraturan itu membatasi dan tidak bermoralitas asli karena dibuat oleh penguasa. Dengan demikian, manusia menjadi tidak memiliki dirinya sendiri. Bagaimana cara mengembalikan manusia kepada keluguan dengan moralitas alamiah dan bermartabat ?Menurut Rousseau hanya ada satu jalan, kekuasaan para raja dan kaum bangsawan yang mengatur masyarakat harus ditumbangkan dan kedaulatan rakyat harus ditegakkan. Kedaulatan rakyat berarti bahwa yang berdaulat terhadap rakyat hanyalah rakyat sendiri. Tak ada orang atau kelompok yang berhak untuk meletakkan

hukumnya pada rakyat. Hukum hanya sah bila ditetapkan oleh kehendak rakyat. (Sharma, 2004:78)

Faham kedaulatan rakyat adalah penolakan terhadap faham hak raja atau golongan atas untuk memerintah rakyat juga, penolakan terhadap anggapan bahwa ada golongan-golongan sosial yang secara khusus berwenang untuk mengatur rakyat. Rakyat adalah satu dan memimpin dirinya sendiri. (Ni'matul Huda, 2012:67).

Pertanyaan berikutnya adalah yang manakah kehendak rakyat itu? Bukankah rakyat adalah ratusan juta individu (di Indonesia) yang masing-masing mempunyai kemauan dan jarang sekali atau tak pernah mau bersatu Rousseau menjawab pertanyaan ini dengan teori Kehendak Umum. Menurut teori ini, sejauh kehendak manusia diarahkan pada kepentingan sendiri atau kelompoknya maka kehendak mereka tidak bersatu atau bahkan berlawanan. Tetapi sejauh diarahkan pada kepentingan umum, bersama sebagai satu bangsa, semua kehendak itu bersatu menjadi satu kehendak, yaitu kehendak umum.

Kepercayaan kepada kehendak umum dari rakyat itulah yang menjadi dasar konstruksi negara dari Rousseau. Undang-undang harus merupakan ungkapan kehendak umum itu. Tidak ada perwakilan rakyat oleh karena kehendak rakyat tidak dapat diwakili. Rakyat sendiri harus berkumpul dan menyatakan kehendaknya melalui perundangan yang diputuskannya. Pemerintah hanya sekedar panitia yang diberi tugas melaksanakan keputusan rakyat. Karena rakyat memerintah sendiri dan

secara langsung, maka tak perlu ada undang-undang dasar atau konstitusi. Apa yang dikehendaki rakyat itulah hukum. Dengan demikian, negara menjadi republik, *res publica*, urusan umum. Kehendak umum disaring dari berbagai keinginan rakyat melalui pemungutan suara. Keinginan yang tidak mendapat dukungan suara terbanyak dianggap sebagai tidak umum dan akhirnya harus disingkirkan. Kehendak yang bertahan sampai akhir proses penyaringan, itulah kehendak umum (Saldi Isra,2002:48).

Memahami kehendak umum menurut Rossesau diperlukan *virtue*, keutamaan. Orang harus dapat membedakan antara kepentingan pribadi dan kelompoknya di satu pihak dan kepentingan umum di lain pihak. Jadi untuk berpolitik dan bernegara diperlukan kemurnian hati yang bebas dari segala pamrih. Berpolitik menjadi masalah moralitas. Dalam perkembangannya, teori kehendak umum yang digunakan untuk menjelaskan kedaulatan rakyat memiliki dua kelemahan, sebagaimana disebutkan oleh Franz Magnis Suseno (1992: 83-85) *Pertama*, tidak dikenalnya konsep perwakilan rakyat yang nyata. Rousseau lebih menekankan pada kebebasan total rakyat dan berasumsi bahwa kehendak rakyat tidak dapat diwakilkan. *Kedua*, tidak adanya pembatasan-pembatasan konstitusional terhadap penggunaan kekuasaan negara Kedua kelemahan ini telah mengantarkan pada suatu tragisme kehendak umum, sebagaimana terjadi di Perancis, sekitar 200 tahun lampau.

## **b. Teori Demokrasi**

### 1). Defenisi Demokrasi

Pengertian demokrasi dalam tinjauan bahasa (*etimology*) baik asal kata maupun asal bahasanya adalah gabungan dari dua kata dalam bahasa Yunani, yaitu “*Demos*” yang berarti rakyat atau penduduk suatu wilayah, dan “*Cratein*” atau “*Cratos*” yang berarti pemerintahan atau pemerintahan/otoritas, sehingga demokrasi sederhananya mengandung arti pemerintahan rakyat atau kedaulatan/otoritas rakyat. Demokrasi dalam konsep ilmu pengetahuan modern, khususnya dalam kajian politik dan hukum ketatanegaraan pertama kali dilaksanakan di negara Athena yang berbentuk polis, dimana dalam pelaksanaan pemerintahan yang berhubungan dengan kepentingan-kepentingan umum (*public*), masyarakat dilibatkan dalam kebijakan pengambilan keputusan. Ciri utama pemerintahan demokrasi Athena ini adalah adanya partisipasi atau keterlibatan langsung masyarakat dalam pemerintahan, tanpa melihat apakah masyarakat yang dilibatkan tersebut mengerti atau tidak. Jadi titik sentral dari pemerintahan demokrasi saat itu adalah partisipasi masyarakat dalam bidang-bidang pemerintahan sebagai dampak dari kedaulatan rakyat (Miriam Budiharjo, 105: 2008).

Dalam menjalankan pemerintahan demokrasi, masing-masing negara tidaklah sama. Setiap negara mengklaim bahwa sistem penyelenggaraan pemerintahan atau sistem politik yang mereka bangun adalah demokrasi. Indonesia merupakan negara yang

mendasarkan kedaulatannya atas dasar kedaulatan rakyat disamping atas dasar kedaulatan hukum. Hal ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan, "*Kedaulatan ialah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat*" dan bandingkan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*".

## 2). Proposisi Memilih Demokrasi

Beetham dan Boyle, menyatakan minimum terdapat 5 (lima) alasan mengapa demokrasi harus dipilih dan dijunjung tinggi, yaitu: Pertama, adanya kesetaraan antara warganegara. Kedua, adanya pemenuhan kebutuhan-kebutuhan umum. Ketiga, adanya pluralisme dan kompromi. Keempat, adanya jaminan terhadap hak-hak dasar. dan Kelima, adanya pembauran kehidupan sosial. (beetham dan boyle, 2000 : 215)

Moh. Mahfud MD, menyebutkan setidaknya terdapat dua alasan mengapa demokrasi dijadikan sebagai dasar dalam penyelenggaraan negara atau pemerintahan, Pertama, hampir semua negara di dunia ini telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental; Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan yang secara esensial telah memberikan arah bagi peranan masyarakat untuk menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertingginya. (Mahfud,67: 2009).

### 3). Prinsip-prinsip Demokrasi

Penggunaan kata prinsip, untuk menjelaskan indikator atau prasyarat yang harus dipenuhi bagi kualifikasi demokratis atau tidaknya suatu negara antara pemikir satu dengan lainnya tidaklah sama, sebagian lagi menggunakan istilah unsur-unsur. Disamping adanya perbedaan istilah yang dipakai, perbedaan lain juga dapat dilihat dari jumlah unsur atau prinsip yang ditawarkan.

Pendapat lain yang menyebutkan tentang prinsip-prinsip demokrasi ini adalah Robert S. Dahl dengan tujuh prinsipnya, yaitu: Pertama, kontrol atas keputusan pemerintah; kedua, pemilihan yang teliti dan jujur; ketiga, adanya hak memilih; keempat, adanya hak untuk dipilih; kelima, kebebasan menyatakan pendapat tanpa ancaman; keenam, kebebasan mengakses demokrasi; ketujuh, kebebasan berserikat. (Robert S. Dahl )

Pemikir lain yang turut serta memberikan gagasannya mengenai prinsip-prinsip demokrasi ini adalah Lyman Tower Sargent yang diambil dari bukunya M.Gaffar. Menurut Sargent, negara dapat dikualifikasikan demokrasi apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut, yaitu:

1. Keterlibatan warganegara dalam pembuatan keputusan;
2. Tingkat persamaan tertentu diantara warganegara;

3. Tingkat kebebasan atau kemerdekaan tertentu yang diakui dan dipakai oleh para warganegara;
4. Suatu sistem perwakilan; dan
5. Suatu sistem pemilihan dengan kekuasaan mayoritas (M.Gaffar, 2011:108).

Persoalan demokrasi adalah permasalahan ukuran, yaitu bagaimana prinsip-prinsip kendali rakyat dan kesetaraan politis diwujudkan, dan seberapa besar partisipasi rakyat (masyarakat) dalam pengambilan/pembuatan keputusan kolektif. Secara konvensional, suatu negara dapat disebut demokratis bila pemerintahannya terbentuk atas kehendak rakyat yang diwujudkan lewat pemilihan umum yang kompetitif untuk memilih orang-orang yang akan menduduki jabatan publik, yang semua orang dewasa mempunyai hak yang sama untuk memilih dan dipilih, dan dimana hak-hak politis dan sipil dijamin oleh hukum. Disebutkan juga bahwa dalam prakteknya tidak satupun negara yang mampu mewujudkan prinsip kendali rakyat dan kesetaraan politis ini dengan sepenuhnya.

Disamping hal-hal tersebut di atas, yang menjadi pilar atau unsur pokok tegaknya suatu negara demokrasi sebagai tatanan kehidupan sosial politik tidak bisa dilepaskan dari unsur penopang lainnya, yaitu: 1) negara hukum, 2) masyarakat madani (*civil society*), 3) infrastruktur politik (*political party*), dan 4) pers bebas yang bertanggung jawab.



### **c. Teori Pemilihan Umum**

#### 1). Pengertian Pemilihan Umum

Pemilu menurut Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah sarana untuk memilih DPR, DPD, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pemilu merupakan suatu pecerminan dari sistem demokrasi, dengan dilakukannya pemilu dianggap dapat menyuarakan suara rakyat yang sesungguhnya. Di negara-negara yang demokratis, pemilihan umum merupakan alat untuk memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta mempengaruhi kebijaksanaan pemerintah dan sistem politik yang berlaku, oleh sebab pemberian suara pada saat pemilihan umum merupakan bentuk partisipasi politik rakyat.

Pemilu merupakan cara yang paling kuat bagi rakyat untuk partisipasi dalam demokrasi perwakilan modern. Joko Prihatmoko mengutip dalam *Journal of Democracy*, bahwa pemilu disebut “bermakna” apabila memenuhi kriteria, yaitu keterbukaan, ketepatan, keaktifan. Sebagai salah satu sarana demokratis. Pemilihan umum merupakan salah satu bentuk pendidikan politik yang terbuka dan bersifat massal, sehingga diharapkan dapat berfungsi dalam proses

pendewasaan dan pencerdasan pemahaman politik masyarakat. Melalui pemilu akan terwujud suatu infrastruktur dan mekanisme demokrasi serta membangkitkan kesadaran masyarakat mengenai demokrasi. Masyarakat diharapkan pula dapat memahami bahwa fungsi pemilu itu adalah sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintah, dan pergantian pemerintah secara teratur. (Miriam Budiharjo, 461:2008)

Pemilu juga merupakan ajang perebutan kekuasaan yang sah dalam demokrasi. Melalui pemilu rakyat mendapatkan kedaulatan yang sepenuhnya. Suara terbesar dari rakyatlah yang akan menentukan pihak mana yang boleh memegang kekuasaan. Namun justru disanalah dilema demokrasi. Ia menjunjung tinggi suara terbanyak, namun meminggirkan pihak minoritas. Pemilu merupakan wahana kompetisi yang mengharuskan adanya pemenang di atas pihak yang kalah.

## 2). Tujuan Pemilu

Pada dasarnya, ada tiga tujuan dari pemilu. Pertama, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum. Dalam demokrasi, kedaulatan rakyat sangat dijunjung tinggi sehingga dikenal spirit dari, oleh dan untuk rakyat. Dalam sistem demokrasi perwakilan rakyat memiliki kedaulatan penuh aka tetapi pelaksanaan dilakukan oleh wakil-wakilnya melalui lembaga perwakilan atau parlemen. Wakil rakyat tidak bisa sembarang orang. Seseorang yang memiliki otoritas ekonomi atau kultural sangat

kuat pun tidak layak menjadi wakil rakyat tanpa moralitas, integritas dan akuntabilitas yang memadai. Karena itu diselenggarakan pemilihan umum sebagai mekanisme penyeleksi dan pendelegasian kedaulatan kepada orang atau partai.

Kedua, pemilu juga merupakan mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil yang terpilih atau partai yang memenangkan kursi sehingga intergrasi atau kesatuan masyarakat tetap terjamin. Manfaat pemilu ini berkaitan dengan asumsi bahwa masyarakat memiliki kepentingan yang berbeda-beda dan bahkan saling bertentangan, dan pertentangan itu semestinya diselesaikan melalui proses musyawarah.

Ketiga, pemilu merupakan sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap proses politik. Hal yang terakhir ini semakin urgen, karena belakangan masyarakat mengalami semacam alienasi dari proses pengambilan kebijakan. Atau, ada jarak yang lebar antara proses pengambilan kebijakan dan kepentingan elit dengan aspirasi ditingkat akar rumput yang setiap saat bisa mendorong ketidakpercayaan terhadap partai politik dan pemerintah (Miriam Budiharjo, 465:2008).

3). Asas Pelaksanaan Pemilu

Dalam asas pelaksanaannya, Pemilu dilakukan dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Penjelasan dari asas pelaksanaan tersebut adalah sebagai berikut.

- a) Langsung artinya para warga negara yang telah memiliki hak pilih harus memberikan suaranya secara langsung dan tidak boleh diwakilkan.
- b) Umum artinya semua warga negara yang memenuhi persyaratan yang sesuai, berhak mengikuti Pemilu. Selain itu, umum juga memiliki pengertian memberi jaminan (kesempatan) secara menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa memandang suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, daerah, pekerjaan, maupun status sosial.
- c) Bebas berarti setiap warga negara yang telah mempunyai hak pilih, bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan.
- d) Rahasia artinya dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin kerahasiaannya, tidak ada pihak lain yang mengetahui.
- e) Jujur berarti semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemilu (aparatur, pemerintah, pasangan calon (presiden dan wakil presiden) partai politik, tim kampanye, para pengawas, pemantau, dan lain-lain) harus bertindak jujur sesuai peraturan.

f) Adil artinya dalam penyelenggaraannya Pemilu harus terhindar dari berbagai bentuk kecurangan. (Nazaruddin, *Kebijakan Multipartai Sederhana Dalam Undang-Undang Pemilu*, Jakarta, 2009, Jurnal Konstitusi Volume 1 Nomor 1, juni 2009).

