

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelaksanaan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden secara umum memang dapat dikatakan lebih bersifat demokratis jika dibandingkan dengan pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) karena mekanisme pelaksanaannya yang melibatkan rakyat secara langsung, Presiden dan Wakil Presiden dalam hal ini mendapatkan mandat langsung serta dukungan yang nyata sebagai satu bentuk interaksi langsung antara pemilih dan yang dipilih. Di sisi lain untuk menguatkan pandangan tersebut setidaknya terdapat 2 (dua) alasan mengapa pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden perlu untuk dilaksanakan. Pertama, pemilihan langsung lebih membuka pintu bagi tampilnya Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan kehendak mayoritas rakyat. Kedua, untuk menjaga stabilitas pemerintahan agar tidak mudah dijatuhkan di tengah jalan sesuai dengan yang berlaku di dalam sistem presidensial. Berdasarkan pada pandangan dan alasan ini, menjadi satu hal yang logis jika kemudian muncul ekspektasi dari publik bahwa Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden diharapkan mampu menciptakan pemerintahan negara yang demokratis dan lepas dari otoritarian penguasa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945, serta dapat membangun kedaulatan rakyat yang seutuhnya.¹

¹ Moh. Mahfud MD. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pascaamandemen Konstitusi*, Cetakan ke-II, (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 137-139.

Salah satu tidak konsistennya sistem presidensial di Indonesia adalah kekuasaan pembentukan UU berada di tangan DPR. Meskipun UU yang dibahas bersama antara Presiden dan DPR, namun kekuatan pemegang legislasi berada pada aras legislatif. Oleh karena itu, sulit juga memetakan dan meletakkan sistem presidensial dalam arena ketatanegaraan Indonesia. Setidaknya ada beberapa point perubahan yang memastikan konstitusi hasil amandemen mengarah pada penguatan sistem presidensial. Pertama, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Kedua, pelembagaan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden menjadi bersifat tetap, dalam hal ini selama lima tahun dan maksimal dua periode. Ketiga, pergeseran fungsi legislasi dari kekuasaan Presiden (dengan persetujuan DPR) menjadi otoritas DPR (kendati tetap dibahas bersama dan mendapat persetujuan Presiden). Keempat, pergeseran kedudukan dan peran MPR dari lembaga tertinggi negara menjadi lembaga tinggi negara.

Menurut Saldi Isra, ada beberapa alasan (*raison d'être*) yang sangat mendasar dilakukannya pemilihan secara langsung. (i) Presiden yang terpilih melalui pemilihan langsung akan mendapat mandat dan dukungan yang lebih riil rakyat sebagai wujud kontrak sosial antara pemilih dengan tokoh yang dipilih. Kemauan orang-orang yang memilih (*volonte generale*) akan menjadi pegangan bagi Presiden dalam melaksanakan kekuasaannya. (ii) Pemilihan Presiden langsung secara otomatis akan menghindari intrik-intrik politik dalam proses pemilihan dengan sistem perwakilan. Intrik politik akan dengan mudah terjadi dalam sistem multipartai. (iii) Pemilihan Presiden langsung akan memberikan kesempatan yang luas kepada rakyat untuk menentukan pilihan secara langsung tanpa mewakilkan kepada orang lain.

Kecenderungan dalam sistem perwakilan adalah terjadinya penyimpangan antara aspirasi rakyat dengan wakilnya. Ini semakin diperparah oleh dominannya pengaruh partai politik yang telah mengubah fungsi wakil rakyat menjadi wakil partai politik (*political party representation*). (iv) pemilihan langsung dapat menciptakan perimbangan antara berbagai kekuatan dalam penyelenggaraan negara terutama dalam menciptakan mekanisme *checks and balances* antara Presiden dengan lembaga perwakilan karena sama-sama dipilih oleh rakyat.²

Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden didasarkan atas pemikiran bahwa penyelenggaraan pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan bagian dari proses demokratisasi (kembali) kehidupan politik harus diorientasikan kepada 2 (dua) hal mendasar. Pertama, bagaimana membangun proses pemilihan umum yang bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil yang dapat terselenggara dengan aman dan tertib dan dapat menampung dan mewujudkan harapan dan keinginan seluruh rakyat untuk ikut serta dan berpartisipasi dalam proses penyelenggaraannya sehingga akan dapat mencapai tujuan yang dicita-citakan bersama. Kedua, Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden dapat menghasilkan pasangan Presiden dan Wakil Presiden yang memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai kepala pemerintahan, sehingga harapan seluruh rakyat untuk memiliki pemimpin yang akan mampu menyelenggarakan pemerintahan negara dengan sebaik-baiknya. Pemerintahan negara yang menjadi harapan rakyat tersebut dapat mewujudkan pemerintahan yang

² Saldi Isra, "Pemilihan Presiden Langsung dan Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial", Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, Juni 2009 hlm. 108-109

baik dan bersih. Kedua hal tersebut akan dapat dicapai dengan baik jika semua pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden selalu dapat memahami dan menghayati nilai-nilai kebangsaan dalam memberikan dasar bagi penyempurnaan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.³

Sistem pemilu serentak yang mulai diterapkan pada pemilu 2019 masih mensyaratkan ambang batas pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden berdasarkan total jumlah perolehan pemilu legislatif. Hal ini mungkin menjadi fenomena baru dalam rel demokrasi di Indonesia. Namun, kohesivitas sistem presidensial dan pemilu Presiden mengalami “gap” sehingga keseriusan untuk membangun sistem yang murni cukup kompleks.

Ketidakeriusan dan inkonsistensi dalam pelebagaan sistem demokrasi presidensial itu tak hanya terekam dalam materi atau substansi perundang-undangan yang seringkali tumpang tindih satu sama lain, melainkan juga terlihat dari skema penyelenggaraan pemilu, terutama sejak 2004, yakni ketika amanat konstitusi hasil amandemen terkait pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat mulai diimplementasikan. Seperti diketahui, penyelenggaraan pemilu legislatif pada 2004 dan 2009 mendahului Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, padahal arah konstitusi hasil amandemen adalah penguatan sistem presidensial. Sebagai konsekuensi logis dari pilihan atas sistem demokrasi presidensial, seharusnya penyelenggaraan Pemilu Presiden mendahului pelaksanaan Pemilu Legislatif. Jika pun tidak, penyelenggaraan Pemilu Presiden sekurang-kurangnya dilakukan secara simultan atau bersamaan

³ Naskah Akademik RUU Pilpres Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, 2007, hlm 2

dengan pelaksanaan Pemilu Legislatif, terutama Pemilihan Anggota Legislatif di tingkat nasional, DPR dan DPD.⁴

Disadari atau tidak, persyaratan mekanisme ambang batas pencalonan Presiden ini tak hanya menjadi penjara bagi kalangan parpol sendiri, melainkan juga merefleksikan praktik presidensial yang bernuansa parlementer. Padahal, sesuai skema sistem presidensial, lembaga Presiden dan DPR merupakan dua institusi terpisah yang memiliki basis legitimasi politik yang berbeda, serta tidak saling tergantung satu sama lain, sehingga tidak seharusnya pencalonan Presiden didikte atau ditentukan oleh formasi politik parlemen nasional hasil Pemilu Legislatif. Selain itu, Presiden dan Wakil Presiden yang dihasilkan oleh pilpres dan DPR yang dihasilkan oleh pileg memiliki mandat politik yang berbeda dan tidak bisa dicampuradukkan satu sama lain.

Hubungan antara rakyat dan sistem pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden memiliki hubungan yang bersifat interdependensi, artinya keduanya memiliki kedudukan yang saling berkaitan dan mempengaruhi kekuatan legitimasi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Sistem Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia pasca amandemen UUD 1945 sejatinya memberikan ruang yang sangat luas untuk setiap warga negara terhadap hak untuk memilih dan dipilih, di samping itu pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dapat dinyatakan sebagai pemenang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden jika mendapat dukungan lebih dari 50% (lima puluh persen) secara nasional dan

⁴ Saldi Isra et.al., *Pemilu Nasional Serentak 2019*, (Jakarta : Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, 2014), hlm 11.

harus mencapai 20% (dua puluh persen) di separuh keseluruhan provinsi yang ada di Indonesia.

Syarat pengajuan calon Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum, dan ayat (3) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Rumusan ini mengisyaratkan bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dapat menjadi peserta pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden jika diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik, namun konstitusi tidak memberikan ketentuan partai politik atau gabungan partai politik yang mana yang dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden di pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden memberikan ketentuan bahwa partai politik atau gabungan partai politik yang dapat mengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi *presidential threshold*. Ketentuan mengenai *presidential threshold* dirumuskan dalam Pasal 9

Undang- Undang Nomor 42 Tahun 2008 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.

Ketentuan *presidential threshold* pada mulanya adalah ketentuan yang sederhana dalam penerapannya di pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, pada periode tahun 2004, 2009, dan 2014 penetapan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*) menjadi satu hal yang mudah untuk diketahui karena pada periode ini pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan setelah pemilihan umum legislatif, artinya untuk melihat terpenuhi atau tidaknya *presidential threshold* hanya tinggal dilihat saja perolehan suara partai politik atau gabungan partai politik di pemilihan umum legislatif apakah telah 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. Angka ini pun nantinya akan mempengaruhi pengambilan sikap partai politik peserta pemilu apakah akan mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tanpa koalisi atau harus menjalin koalisi dengan partai politik lain supaya terpenuhinya *presidential threshold*.

Tentang hal ini, peneliti berpendapat bahwa penelitian ini sangat menarik untuk dikaji terkait pengaturan *presidential threshold* dalam perspektif teori hukum dan demokrasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat diambil beberapa permasalahan yang perlu dibahas sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Problematika Hukum Penerapan *Presidential Threshold* Dalam Pemilihan Umum di Indonesia?
2. Bagaimanakah Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka dalam penelitian ini memiliki tujuan, yakni:

1. Untuk mengetahui bagaimanakah problematika hukum penerapan *presidential threshold* dalam pemilihan umum di Indonesia.
2. Untuk mengetahui bagaimanakah ketentuan dalam undang-undang nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas maka manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Teoritis, kiranya dapat menambah wawasan dan ilmu pengetahuan mengenai Penerapan *Presidential Threshold* dalam bentuk membebaskan partai politik baru dalam pemilihan umum di Indonesia.

2. Praktis, kiranya dapat menambah wawasan masyarakat umum, mahasiswa, dan menambah referensi bagi partai politik di Indonesia, mengenai Penerapan *Presidential Threshold* dalam Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Di Indonesia serta Pengaruh Pemberlakuan Ketetapan *Presidential Threshold* Dalam Pemilihan Umum Terhadap kebebasan Partai Politik Baru.
3. Manfaat untuk kepentingan diri sendiri, yaitu selain untuk melengkapi salah satu syarat untuk meraih gelar Sarjana Hukum Strata (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan, dan juga untuk mengetahui bagaimana sebenarnya melakukan penyusunan karya ilmiah yang baik dengan benar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang *Presidential Threshold*

1. Pengertian *Presidential Threshold*

Istilah *presidential threshold* merupakan istilah yang berasal dari bahasa Inggris. Istilah tersebut memiliki dua kata, yakni “*presidential*” and “*threshold*.” Secara etimologi, kata *presidential* menurut Oxford Dictionary memiliki makna “*relating to a president or presidency.*” Atau dapat dipahami yang berhubungan “mengenai Presiden.” Sedangkan kata *threshold* memiliki arti “*the sill of a doorway*”; “*the entrance to a house or building*”; “*any place or point of entering or beginning.*” Secara sederhananya dapat dipahami sebagai ambang batas, atau ambang dari sebuah permulaan. Adapun dalam kamus besar bahasa Indonesia ambang batas memiliki arti tingkatan batas yang masih dapat diterima atau ditoleransi.⁵

Dalam pemilihan umum di Indonesia, kata *Threshold* dijumpai dalam tiga kasus pengaturan sistem pemilihan umum. Ambang batas (*Threshold*) yang pertama kali diterapkan di Indonesia adalah saat menjelang Pemilihan Umum 2004, yakni *Electoral Threshold* yang ditetapkan pada tahun 1999. Ambang batas ini dimaknai sebagai syarat perolehan suara maupun kursi bagi partai untuk bisa ikut kembali di pemilihan umum mendatang.

Awal mula dari adanya *presidential threshold* adalah penggunaan dari *electoral threshold* yang muncul dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang pemilihan umum. Pada Pasal 39 disebutkan bahwa Partai Politik dapat mengikuti

⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Kelima

Pemilihan Umum berikutnya jika memiliki 2% dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau sekurang-kurangnya 3% jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah I atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah II yang tersebar sekurang-kurangnya di setengah jumlah provinsi dan setengah jumlah Kabupaten/Kotamadya.

Ambang batas pemilihan umum (*Electoral Threshold*) umumnya dibagi ke dalam dua klasifikasi, yaitu ambang batas efektif (*Effective Theshold*) dan ambang batas formal (*Formal Threshold*). Andrew Reynolds menjelaskan bahwa ambang batas efektif merupakan pengaturan yang lahir dari perhitungan matematis di dalam sistem Pemilihan Umum (*mathematical by product of features of electoral systems*). Ambang batas efektif diterjemahkan pula sebagai ambang batas terselubung (*Hidden Threshold*) atau ambang batas alami (*Natural Threshold*) dikarenakan undang-undang tidak mencantumkan secara tegas persentase suara minimal yang harus dipenuhi. Ambang batas efektif menempatkan besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) sebagai aspek matematis yang penting dalam penentuan perolehan kursi.

Secara komprehensif, kebijakan *presidential threshold* sebenarnya berkaitan dengan kebijakan *parlementary threshold* atau ambang batas parlemen sebagai penyempurnaan dari *electoral threshold*.⁶ Pemberlakuan *presidential threshold* merupakan kebijakan yang bertujuan kepada penguatan sistem presidensial dengan cara penyederhanaan partai politik. Hal ini bertujuan menciptakan stabilitas antara pemerintah dengan lembaga legislatif agar tidak menemukan kesulitan bagi pemerintah dalam mengambil arah kebijakan. Penerapan *presidential threshold* menjadi unsur penting betapa kebebasan masyarakat untuk dipilih tidak terpenuhi.

⁶ Janedri M. Ghaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 33.

Pada penerapannya *presidential threshold* harus selalu diiringi dengan prinsip-prinsip demokrasi terutama pada penentuan presentase yang akan ditetapkan, presentase tersebut harus memperhatikan seluruh lapisan masyarakat antara golongan mayoritas dan minoritas, serta harus memperhatikan banyaknya keragaman seluruh lapisan masyarakat di Indonesia, sehingga dalam penentuannya tidak ada golongan atau kelompok tertentu yang merasa dirugikan demi terciptanya unsur demokrasi yang dalam hal ini adalah pemenuhan aspirasi politik masyarakat.⁷ Penentuan presentase *presidential threshold* harus selalu memperhatikan keseimbangan antara politik hukum yang bertujuan untuk penyempurnaan sistem presidensial dengan adanya perlindungan yang bertujuan menjaga keragaman politik di masyarakat. Penentuan presentase *presidential threshold* harus dilakukan berdasarkan asas-asas demokrasi yang seharusnya tanpa memikirkan kerugian atau keuntungan yang akan didapatkan partai politik.

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.⁸

Istilah *presidential* berasal dari kata *president*, dimana kamus *Black Law* memberikan definisi yaitu kepala eksekutif dari suatu bangsa khususnya pada

⁷ I Dewa Made Putra Wijaya, “Mengukur Derajat Demokrasi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden”, IPDN Kampus NTB, November 2014, hlm. 564.

⁸ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, (Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol, UGM, 2019), hlm. 75.

pemerintahan yang berbentuk demokrasi. *Threshold* sendiri diambil dari bahasa Inggris, yang diartikan ke dalam bahasa Indonesia dapat berarti ambang batas. Sedangkan di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ambang batas diartikan sebagai tingkatan batas yang masih dapat diterima atau ditoleransi. *Threshold* atau ambang batas ini diadopsi dalam sistem pemilu, sebagai formulasi perhitungan suara dan kursi pada sistem perwakilan proporsional. *Threshold* awalnya dipergunakan dalam hal melihat tingkat kompetisi partai untuk menduduki kursi di daerah pemilihan dalam sistem Pemilu proporsional. Konsep ini mengaitkan besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) dan formula perolehan kursi partai dengan metode kuota. Hubungan matematika berlaku dalam konsep ini, semakin besar besaran daerah pemilihan, maka semakin kecil persentase perolehan suara untuk mendapatkan kursi, sebaliknya semakin kecil besaran daerah pemilihan, maka semakin besar persentase perolehan suara untuk mendapatkan kursi.

Secara etimologi kata *presidential* bermakna ‘mengenai Presiden’⁹ dan kata *threshold* mempunyai arti ‘ambang pintu’. Sedangkan menurut terminologi, *presidential threshold* merupakan ambang batas perolehan kursi dan suara minimal partai politik atau gabungan partai politik dalam pemilihan umum legislatif agar dapat mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.¹⁰ *Threshold* bisa dipahami juga sebagai sistem perwakilan proporsional, angka dan proporsi minimum, dari

⁹ John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 445.

¹⁰ Abdurrohman, *Presidential threshold dalam Pemilu di Indonesia*, Perspektif Imam Al-Mawardi. Tesis. (Surabaya: Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2018), hlm. 64.

jumlah pemilih untuk menjadi perwakilan atau utusan di parlemen.¹¹ Istilah *threshold* juga diistilahkan dengan minimum *barrier* (batas minimum). Ketentuan *presidential threshold* dalam sistem pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia diberlakukan pertama kali pada pemilu tahun 2004. *Presidential threshold* selanjutnya dapat dimaknai sebagai *rule of game* alat yang menentukan partai politik mana yang bisa mengusung calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilu. Ambang batas atau *presidential threshold* ini banyak dikritik oleh beberapa pihak salah satunya ialah partai-partai kecil yang perolehan suaranya tidak mencukupi ketentuan *presidential threshold*, partai-partai kecil menganggap mekanisme ini bertentangan dengan hak konstitusional warga negara walau ada opsi bagi partai yang suaranya kurang mencukupi ketentuan *presidential threshold* untuk bergabung dengan partai politik lain dengan menyatukan ideologi dan cita-cita kebangsaan yang diusung.

Bila dikaji lebih dalam, sebenarnya kebijakan *presidential threshold* terkait dengan kebijakan ambang batas parlemen atau *parlementary threshold* yang menggantikan *electoral threshold*.¹² *Presidential threshold* ini menjadi salah satu cara penguatan sistem *Presidential* melalui penyederhanaan partai politik. Tujuannya menciptakan pemerintahan yang stabil dan tidak menyebabkan pemerintahan yang

¹¹ Siti Zahrotul Rofi'ah, *Tinjauan Fikih Siasah Terhadap Penentuan Presidential threshold Berdasarkan Undangundang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum*. Skripsi. (Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya, 2018)

¹² Janedri M. Ghaffar, *Politik Hukum Pemilu*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2012), hlm. 33

berjalan mengalami kesulitan di dalam mengambil kebijakan dengan lembaga legislatif.¹³

Menurut Jimly Asshiddiqie, pengaturan ambang batas (*Threshold*) merupakan mekanisme yang niscaya digunakan dalam sistem *Presidential* dengan multi partai. Presiden membutuhkan dukungan mayoritas di parlemen. Tanpa dukungan mutlak, Presiden sangat mungkin menjadi kurang *decisive* dalam upaya menggerakkan jalannya pemerintahan dan pembangunan sehari-hari. Dengan adanya sistem *Threshold* ini, dalam jangka panjang diharapkan dapat menjamin penyederhanaan jumlah partai politik di masa yang akan datang. Makin tinggi angka ambang batas, diasumsikan makin cepat pula upaya mencapai kesederhanaan jumlah partai politik.¹⁴

2. Dasar Hukum *Presidential Threshold*

Dalam pemilihan umum Indonesia, istilah ambang batas ditemukan dalam tiga kasus yang mengatur sistem pemilihan umum. Ambang batas pertama yang diterapkan di Indonesia adalah ambang batas pemilihan umum yang ditetapkan sebelum pemilihan umum Tahun 2004, yaitu *Electoral Threshold* yang ditetapkan pada Tahun 1999.

Ambang batas ini dimaknai sebagai syarat bagi partai politik untuk dapat memenangkan kursi agar dapat kembali mengikuti pemilihan umum berikutnya. Hal ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang pemilihan umum. Pasal 39 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum berbunyi:

¹³ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2017), hlm. 419.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidential*, (Jember: Universitas Negeri Jember), 14 November 2011, hlm.03.

“Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki sebanyak 2% (dua per seratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah propinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum”.

Ketentuan ini diulangi dalam Pasal 143 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum untuk DPR, DPD, dan DPRD. Inilah yang disebut *Electoral Threshold*, batas minimum untuk memperoleh kursi partai untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum berikutnya.

Pasal 5 ayat (4) Tahun 2003 Undang-Undang Nomor 23 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden mengatakan bahwa:

"Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR".

Dengan demikian, Pasal 5 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden ini mengatur tentang pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diajukan oleh partai atau gabungan partai yang memiliki sedikitnya 15% kursi DPR atau 20% suara Pemilihan umum DPR. Ketentuan ini dinaikkan menjadi 20% kursi DPR atau 25% suara Pemilihan umum DPR oleh Pasal 9 Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang mengatakan:

"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 nasional

dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden."

Aturan tentang Pemilu ini kemudian diatur kembali dalam Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Inilah yang disebut *Presidential Threshold*, yaitu batas minimal perolehan kursi atau suara partai atau koalisi partai agar bisa mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

Pasal 202 Ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa partai politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara minimal 2,5% suara dari jumlah suara sah secara nasional dan hanya diterapkan dalam penentuan perolehan kursi DPR dan tidak berlaku untuk DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota nasional. Saat Pemilihan Umum 2014, dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD, ambang batas parlemen yang awalnya 2,5% ditetapkan menjadi sebesar 3,5% dan berlaku nasional untuk semua anggota DPR dan DPRD. Namun Undang-undang tersebut digugat oleh 14 partai politik ke Mahkamah Konstitusi (MK). Pada akhirnya MK menetapkan ambang batas 3,5% tersebut hanya berlaku untuk DPR dan ditiadakan untuk DPRD. Inilah yang dimaksud *Parliamentary Threshold*, yakni ambang batas perolehan suara minimal partai politik dalam Pemilihan Umum untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat.

Threshold pertama kali diformalkan (ditegaskan persentasenya) dalam aturan yang berlaku adalah pada Tahun 1999, yang kemudian menjadi salah satu dasar hukum pelaksanaan Pemilu Tahun 2004. Dengan penjelasan di atas, dapat dipahami

bahwa *Threshold* (ambang batas) antara *Electoral*, *Parliamentary* dan *Presidential* memiliki pengertian yang berbeda-beda. *Electoral* dan *Presidential* adalah syarat bagi partai peserta Pemilu untuk dapat mengikuti Pemilu, sedangkan *Parliamentary* adalah syarat untuk mendapatkan kursi di parlemen.

3. *Presidential Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang menjadi dasar penyelenggaraan Pemilihan umum Tahun 2019, merupakan penyederhanaan dan integrasi dari tiga Undang-Undang sebelumnya yakni, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Undang-undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan umum, dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Alasan penyederhanaan dan penggabungan ini dimaksudkan untuk mewujudkan Pemilihan umum yang adil dan berintegritas, menjamin konsistensi pengaturan sistem Pemilu, mencegah duplikasi pengaturan dan ketidakpastian hukum pengaturan Pemilu, dan menemukan masalah *Threshold* pertama kali diformalkan (ditegaskan presentasinya) dalam aturan yang berlaku adalah pada tahun 1999, yang kemudian menjadi salah satu dasar hukum pelaksanaan Pemilu tahun 2004. Dari penjelasan di atas, kita dapat melihat bahwa ambang batas (*Threshold*) antara *Electoral*, *Parliamentary*, dan *Presidential Threshold* memiliki arti yang berbeda. *Electoral* dan *Presidential* adalah syarat bagi partai peserta Pemilu untuk dapat mengikuti Pemilihan umum, sedangkan *Parliamentary* adalah syarat untuk mendapatkan kursi di parlemen, masalah pengaturan penyelenggara dan peserta

Pemilihan umum, sistem pemilihan, manajemen Pemilihan umum, dan penegakan hukum dalam satu Undang-undang Pemilihan umum.¹⁵

Setidaknya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan umum, ada lima poin penting sebagaimana telah disebutkan. Salah satunya adalah penetapan ketentuan mengenai ambang batas Presiden. *Presidential Threshold* adalah ambang batas bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan calon Presiden atau Wakil Presiden. Dalam Pasal 222 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan umum diatur bahwa:

“Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.”

Threshold tersebut yang dijadikan syarat untuk mengajukan calon Presiden pada Pemilihan umum serentak pada Tahun 2019. Perlu dicatat bahwa syarat Pilpres 2019 menggunakan ambang batas Pemilihan umum Tahun 2014.¹⁶

Namun, dengan tidak adanya perolehan suara hingga standar ini, partai politik, suka atau tidak suka, harus mencapai standar pengangkatan Presiden dan Wakil Presiden dengan membentuk koalisi agar dapat memenuhi *Threshold* tersebut. Oleh karena itu, persyaratan minimumnya adalah 20% Kursi yang diraih DPR atau 25% suara sah secara nasional. Hal ini dibenarkan berdasarkan Pasal 222 ini, dan juga

¹⁵ Kementerian Dalam Negeri, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, (dalam pdf), hlm. 2

¹⁶ *Pasal 9 UU Nomor 42 Tahun 2008 menentukan bahwa hanya partai politik Peserta Pemilu yang memiliki kursi sekurang-kurangnya 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh suara sekurang-kurangnya 25% dari jumlah suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR yang dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. UU ini menjadi acuan pemilu 2014.*

Pasal 223 Ayat (2) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, yang mengatakan:

“Partai Politik dapat melakukan kesepakatan dengan Partai Politik lain untuk melakukan penggabungan dalam mengusulkan Pasangan Calon.”

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 menetapkan bahwa pemilihan Presiden dan Wakil Presiden harus dilaksanakan bersamaan dengan pemilihan DPR Tahun 2019, dijelaskan bahwa Pemilu Legislatif yang selanjutnya disebut Pileg, sehingga dengan ketetapan itu, maka acuan perolehan kursi atau suara partai-partai adalah merujuk kepada hasil Pemilihan umum 2014.

Jimly Asshiddiqie, pengaturan ambang batas (*Threshold*) merupakan mekanisme yang niscaya digunakan dalam sistem Presidensial dengan multi partai. Presiden membutuhkan dukungan mayoritas diparlemen. Tanpa dukungan mutlak, Presiden sangat mungkin menjadi kurang tegas (*decisive*) dalam upaya menggerakkan jalannya pemerintahan dan pembangunan sehari-hari. adanya sistem *Threshold* ini, dalam jangka panjang diharapkan dapat menjamin penyederhanaan jumlah partai politik dimasa yang akan datang. Makin tinggi angka ambang batas, diasumsikan makin cepat pula upaya mencapai kesederhanaan jumlah partai politik.¹⁷

B. Tinjauan Umum Partai Politik

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, *Memperkuat Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Jember: Universitas Negeri Jember), 14 November 201, hlm.03.

1. Pengertian Partai Politik

Partai politik merupakan bagian dari infrastruktur politik dalam negara. Untuk memahaminya maka beberapa ahli menyatakan pendapat tentang pengertian dari partai politik. Berikut ini pengertian partai politik yang dikemukakan oleh para ahli:

- a. **Miriam Budiardjo** menyebutkan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya memiliki orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik, biasanya dengan cara konstitusional, untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.¹⁸
- b. **Sigmund Neumann** dalam *Modern Political Parties* mengemukakan definisi sebagai berikut: *a political party is the articulate organization of society's active political agents, those who are concerned with the control of government power and who compete for popular support with another group or groups holding divergent views* (Partai Politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda).¹⁹
- c. **Carl J. Friedrich**; *A political party is a group of human beings, stably organized with the objective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further objective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages* (Partai Politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materil".²⁰
- d. **R. H. Soltau** mendefinisikan mengenai partai politik adalah "*A group of citizens more or less organized, who act as a political unit and who by the use of their voting power, aim to control the government and carry out their general policies.*" (Sekelompok warga kurang lebih terorganisir, yang bertindak sebagai unit politik dengan menggunakan hak suara

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 160-161

¹⁹ Sigmund Neumann, *Modern Political Parties dalam Comparative Politics: A Reader*, edited oleh Harry Eckstein dan David E. Apter (London: The Free Press of Glencoe, 1963), hlm. 352.

²⁰ Friedrich, Carl J, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*. Waltham, (Mass: Blaisdell Publishing Company, 1967), hlm. 419.

- mereka, bertujuan untuk mengontrol pemerintah dan melaksanakan kebijakan umum mereka).²¹
- e. **Robert K. Carr**, *Political Party is an organization that attempts to achieve and maintain control of government* (Partai Politik adalah suatu organisasi yang berusaha untuk mencapai dan memelihara pengawasan terhadap pemerintah).²²
 - f. **Joseph Schumpeter** dalam bukunya *Capitalism, Socialism, and Democracy*²³ berpendapat bahwa partai politik adalah " . . . is a group whose members propose to act in concert in the competitive struggle for power. . . . party and machine politicians are simply the response to the fact that the electoral mass is incapable of action other than in a stampede, and they constitute an attempt to regulate political competition exactly similar to the corresponding practice of a trade association. (... adalah kelompok yang anggotanya bertindak terutama dalam hal perjuangan mencapai kekuasaan ... Partai dan para politisinya merupakan contoh sederhana bagi tanggapan atas ketidakmampuan massa pemilih untuk bertindak selain dari ketidakrapian organisasinya, dan mereka secara nyata berusaha mengatur kompetisi politik layaknya praktik yang sama yang dilakukan oleh asosiasi perdagangan).²⁴
 - g. Menurut **La Palombara dan Anderson**²⁵, partai politik adalah " ... any political group, in possession of an official label and of a formal organization that links centre and locality, that presents at elections, and is capable of placing through elections (free or non-free), candidates for public office. (... setiap kelompok politik, yang memiliki label dan organisasi resmi yang menghubungkan antara pusat kekuasaan dengan lokalitas, yang hadir saat pemilihan umum, dan memiliki kemampuan untuk menempatkan kandidat pejabat publik melalui kegiatan pemilihan umum (baik bebas maupun tidak bebas).

²¹ Soltau, Roger H. *An Introduction to Politics*. (London: Longmans, Green & Co, 1961), hlm. 199.

²² Carr, Robert K Merver H. Bernstein, Walter F, Murphy. *American Democracy in Theory and Practice: Essentials of National, state, and Local Government*. (New york Holt, Rinehart and Winston. Inc, 1965).

²³ Schumpeter, Joseph, *Capitalism, Socialism, and Demonacy* (New york Harper, 1942).hlm.283.

²⁴ Definisi Schumpeter ini cukup sinis. Ia menyatakan bahwa partai politik berperan karena para pemilih (warga negara) tidak terorganisasi dengan baik dalam memenuhi kepentingannya di dalam negara. Hal ini terlihat dari ungkapannya yang menganggap partai politik lama seperti pedagang, di mana komoditas yang diperjualbelikan adalah politik yang dibayar dengan pemberian suara oleh para pemilih.

²⁵ Joseph La Palombara and Jeffrey Anderson, *Political Parties* dalam Mary Hawkeswoith and Maurice Ko gan, *Encyclopediaof Governmmt andPolitics, Volume 1*, (New York: Routledge, 1992) hlm. 393-412.

Selain pendapat para ahli tersebut, pengertian partai politik juga dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik, sebagai berikut: Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.²⁶

Sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat merupakan hak asasi manusia yang harus dilaksanakan untuk memperkuat semangat kebangsaan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang demokratis. Hak untuk berserikat dan berkumpul ini kemudian diwujudkan dalam pembentukan Partai Politik sebagai salah satu pilar demokrasi dalam sistem politik Indonesia.

Partai Politik sebagai pilar demokrasi perlu ditata dan disempurnakan untuk mewujudkan sistem politik yang demokratis guna mendukung sistem presidensiil yang efektif. Penataan dan penyempurnaan Partai Politik diarahkan pada dua hal utama, yaitu, pertama, membentuk sikap dan perilaku Partai Politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Hal ini ditunjukkan dengan sikap dan perilaku Partai Politik yang memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta

²⁶ Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Partai Politik*, UU Nomor 2 Tahun 2011, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189.

mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat. Kedua, memaksimalkan fungsi Partai Politik baik fungsi Partai Politik terhadap negara maupun fungsi Partai Politik terhadap rakyat melalui pendidikan politik dan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik.

Upaya untuk memperkuat dan mengefektifkan sistem presidensiil, paling tidak dilakukan pada empat hal yaitu pertama, mengkondisikan terbentuknya sistem multipartai sederhana, kedua, mendorong terciptanya pelembagaan partai yang demokratis dan akuntabel, ketiga, mengkondisikan terbentuknya kepemimpinan partai yang demokratis dan akuntabel dan keempat mendorong penguatan basis dan struktur kepartaian pada tingkat masyarakat.

Dari sekian banyak konsep partai politik dari para ahli tersebut, kita bisa melihat bahwa setidaknya-tidaknya pada partai politik terdapat unsur (1) Organisasi politik resmi, (2) Aktivistik politik, (3) Aktivitas politik, (4) Tujuan politik.

Secara lebih lengkap dan jelas, Frank J. Sorauf²⁷ mengemukakan konsep partai politik yang terdiri dari unsur-unsur:

- a. Mengembangkan organisasi dan mencapai tujuan melalui pemilihan umum;²⁸
- b. Organisasi bersifat inklusif dan mencakup berbagai kelompok masyarakat (ekstensif);
- c. Perhatian utama pada panggung politik untuk mencapai tujuannya;
- d. Menunjukkan stabilitas dan berkelanjutan, serta bekerja sebagai suatu kesatuan dalam pembuatan keputusan dan loyalitas dari anggotaanggotanya.

²⁷ Frank J Sorauf, *Party Politics in America. Second Edition*, (Boston: Little, Brown and Company, 1972), hlm.20.

²⁸ Khusus untuk poin yang pertama, unsur tersebut berlaku ketika suatu negara tidak sedang berada dalam masa penjajahan atau pada awal kemerdekaan. Hal ini karena ketika masa-masa tersebut tujuan partai politik bukanlah untuk menjadi peserta pemilihan umum melainkan hanya sebatas memperoleh kemerdekaan.

Selain itu, berdasarkan pengertian partai politik dari para ahli tersebut Hafied Cangara juga menarik suatu pemahaman bahwa partai politik mempunyai tiga prinsip dasar, yaitu:

- a. **Partai sebagai koalisi**, yakni membentuk koalisi dari berbagai kepentingan untuk membangun kekuatan mayoritas. partai yang dibentuk atas dasar koalisi di dalamnya terdapat faksi-faksi. Di dalam tubuh Partai Golkar misalnya ada faksi Kosgoro, MKGR, dan Korpri (sebelum tahun 1999), demikian pula dalam tubuh partai persatuan Pembangunan (PPP) terdapat faksi NU, Permusi, Perti, dan PSII. Kehadiran faksi-faksi dalam partai besar sering mengacaukan kesatuan partai karena satu sama lain berusaha untuk menjadi dominan dalam partai. Ketidakcocokan dalam partai terutama muncul dalam penetapan asas perjuangan, program, kepengurusan organisasi, dan pencalonan kandidat.
- b. **Partai sebagai koalisi**, yakni membentuk koalisi dari berbagai kepentingan untuk membangun kekuatan mayoritas. partai yang dibentuk atas dasar koalisi di dalamnya terdapat faksi-faksi. Di dalam tubuh Partai Golkar misalnya ada faksi Kosgoro, MKGR, dan Korpri (sebelum tahun 1999), demikian pula dalam tubuh partai persatuan Pembangunan (PPP) terdapat faksi NU, Permusi, Perti, dan PSII. Kehadiran faksi-faksi dalam partai besar sering mengacaukan kesatuan partai karena satu sama lain berusaha untuk menjadi dominan dalam partai. Ketidakcocokan dalam partai terutama muncul dalam penetapan asas perjuangan, program, kepengurusan organisasi, dan pencalonan kandidat kampanye. Untuk itu, partai politik melakukan mobilisasi kepada anggota-anggotanya untuk loyal kepada partai.
- c. **Partai sebagai pembuat kebijakan (*policy making*)**. Partai politik juga berbeda dengan kelompok sosial lainnya dalam hal pengambilan kebijakan. Partai politik mendukung secara konkret para calon yang mereka ajukan untuk menduduki jabatan-jabatan publik. Dari posisi ini mereka memiliki kekuasaan untuk memengaruhi atau mengangkat petugas atau karyawan dalam lingkup kekuasaannya, bahkan turut memberi pengaruh dalam pengambilan kebijakan di kementerian di mana kader partai menduduki posisi yang sama melalui kolegitas partai.²⁹

Dari definisi yang cukup bervariasi di atas, kita bisa menarik sebuah kesimpulan bahwa partai politik adalah organisasi politik resmi yang dibentuk oleh orang-orang yang mempunyai kepentingan yang sama dengan tujuan untuk menguasai

²⁹ Hafied Cangara, *Komunikasi Politik*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2009), hlm. 209-210.

pemerintahan dengan cara menempatkan anggota-anggota mereka dalam pemerintahan melalui mekanisme pemilihan umum.

2. Fungsi Partai Politik

Dalam negara demokrasi, partai politik memiliki fungsi yang sangat strategis, antara lain:³⁰

a. Partai sebagai sarana komunikasi politik

Secara umum partai politik berfungsi untuk menyalurkan aspirasi masyarakat. Dalam masyarakat modern sekarang ini, pendapat seseorang yang tidak ditampung dan disatu padukan dengan pendapat orang lain dalam satu kesatuan akan hilang begitu saja. Proses semacam ini disebut dengan istilah penggabungan kepentingan (*interest aggregation*).

Kemudian pendapat tersebut dirumuskan menjadi satu bentuk yang teratur. Perumusan ini disebut sebagai perumusan kepentingan (*interest articulation*). Seluruh aspirasi yang masuk akan diolah dan dirumuskan secara matang untuk selanjutnya diperjuangkan dan disampaikan kepada pemerintah dengan harapan dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam mengambil kebijakan.

b. Partai sebagai sarana sosialisasi politik

Sosialisasi politik memiliki makna sebagai proses melalui mana seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik yang umumnya berlaku dalam masyarakat dimana ia berada. Dalam rangka

³⁰ Haposan Siallagan dan Janpatar Simamora, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Sabar, Medan, 2017, hlm.148-150

memperoleh kemenangan atas suatu pemilihan umum maka partai politik harus mampu meraup dukungan sebesar besarnya dari pemilih. Sementara untuk bisa mencapai kondisi dimaksud, maka partai politik harus bisa melakukan sosialisasi yang matang dan terencana serta mampu meraih simpati pemilih terkait dengan program dan agenda yang hendak diperjuangkan.

c. Partai politik sebagai sarana rekrutmen politik

Partai politik mengemban tugas dan tanggungjawab dalam rangka mencari dan menelusuri bibit-bibit potensial untuk dibina dan dikader melalui berbagai kegiatan politik untuk nantinya untuk dijadikan pengurus partai politik yang mampu mengusung aspirasi rakyat. Dengan proses semacam ini, maka kiprah partai politik yang bersangkutan akan dipertaruhkan demi eksistensinya dimasa yang akan datang.

d. Partai sebagai sarana pengatur konflik

Sudah menjadi fakta yang tidak terelakkan bahwa dalam alam demokrasi, berbagai bentuk pendapat akan tumbuh sebab semua orang bebas menyampaikan pendapatnya sepanjang dalam batasan koridor hukum yang berlaku serta disampaikan melalui proses proses yang elegan. Perbedaan pendapat harus dikelola dengan baik agar tidak menimbulkan permasalahan bias dan ekses negatif ditengah tengah masyarakat.

Partai politik sebagai pengatur konflik harus mampu melihat fenomena ini sebagai pintu masuk dalam rangka menanamkan berbagai program politiknya demi kepentingan yang lebih besar. Kesalahan partai dalam mengelola perbedaan pendapat yang muncul, tentu akan sangat rentan menimbulkan perpecahan, bukan hanya

ditengah tengah masyarakat, namun juga didalam partai politik itu sendiri. Banyak partai politik pecah hanya karena tidak mampu mengelolah konflik yang ada, bahkan dipecat dari kepengurusan dan merasa sakit hati, sehingga tidak jarang membentuk partai politik baru.

3. Klasifikasi Partai Politik

Dalam rangka melakukan pengklasifikasian terhadap partai politik, maka dapat dilakukan dengan berbagai macam cara. Cara yang dimaksudkan tidak terlepas dari sudut pandang melihat partai politik itu sendiri. Bila dilihat dari segi komposisi dan fungsi keanggotaan partai politik maka secara umum diklasifikasikan sebagai berikut;³¹

a. Partai Massa

Disebut partai massa karena suatu partai lebih mengutamakan sisi kekuatan berdasarkan keunggulan-keunggulan jumlah anggotanya. Umumnya partai semacam ini lebih mementingkan bagaimana merekrut anggota maupun simpatisan sebanyak mungkin, sedangkan terkait dengan proses pengkaderan yang dilakukan sama sekali tidak masuk perencanaan secara matang.

Kalaupun dilakukan aktivitas politik dalam bidang pengkaderan, manfaatnya tidak menjadi pertimbangan utama, dalam rangka meneruskan perjuangan partai politik yang bersangkutan. Orientasi dan perjuangan politik partai semacam ini pada umumnya kabur atau tidak jelas, sebab terlalu banyak elemen yang dirangkul dan proses perangkulannya bukan dilakukan atas pertimbangan kesamaan ideologi, namun didasarkan pada pertimbangan

³¹ *Ibid.*, hlm.150-151

membangun kekuatan partai melalui penggalangan dukungan dari berbagai pihak.

Disamping itu, partai semacam ini juga tergolong partai yang sangat rapuh, sebab banyaknya elemen yang bergabung didalamnya akan turut diwarnai dengan ragam kepentingan akan kemungkinan besar akan sulit untuk dipersatukan. Dalam situasi yang demikian, maka masing masing aliran akan cenderung mempertahankan kepentingan masing-masing.

b. Partai Kader

Disebut partai kader karena dalam aktivitas politiknya jauh lebih mengutamakan proses pengkaderan serta disiplin kerja dan upaya membangun doktrin politik yang dianut dibandingkan dengan hal hal lainnya. Proses ini biasanya selalu dibarengi dengan upaya penegakan disiplin partai secara tegas. Ketika ditemukan adanya penyimpangan dan penyelewengan terhadap garis kebijakan yang ditetapkan oleh partai yang bersangkutan, maka upaya pemecatan bukan suatu hal yang mustahil untuk dilakukan. Dalam hal perekrutan dan pengkaderan, partai semacam ini tentunya akan menghadapi kesulitan, apalagi bila partainya memang masih tergolong partai gurem, maka tidak akan ada pihak yang akan tergiur untuk bergabung didalamnya.

4. Syarat Partai Politik Sebagai Peserta Pemilihan Umum

Untuk menjadi kandidat dalam pemilihan umum setiap calon peserta pemilihan umum yaitu partai politik sebagaimana diatur dalam Pasal 172 Undang-Undang Pemilihan umum yang baru harus memenuhi persyaratan yang ditentukan Undang-

Undang. Persyaratan partai politik sebagai peserta pemilihan umum menurut Pasal

173 Undang-Undang Pemilihan umum adalah sebagai berikut:

- a. Partai politik peserta pemilu merupakan partai politik yang telah ditetapkan/ lulus verifikasi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU).
- b. Partai politik dapat menjadi peserta pemilihan umum setelah memenuhi persyaratan:
 1. Berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang Partai politik
 2. Memiliki kepengurusan di seluruh Provinsi
 3. Memiliki kepengurusan di 75% (Tujuh puluh lima persen), jumlah Kabupaten/Kota di Provinsi yang bersangkutan
 4. Memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah Kecamatan di Kabupaten/Kota yang bersangkutan
 5. Menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat
 6. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/ 1.000 (satu perseribu) dari jumlah Penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota
 7. Mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota sampai tahapan terakhir Pemilu
 8. Mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU
 9. Menyerahkan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU
- c. Partai politik yang telah lulus verifikasi dengan syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak diverifikasi ulang dan ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu.

5. Kelemahan Partai Politik

Organisasi cenderung oligarki dan termasuk juga organisasi partai politik. Partai politik terkadang berbicara keras untuk kepentingan rakyat agar mendapat dukungan rakyat, akan tetapi pada kenyataannya mereka di lapangan berjuang untuk kepentingan pribadi mereka sendiri. Robert Michels menyatakan bahwa sebagai aturan praktis yang berlaku untuk suatu organisasi, organisasilah yang menciptakan kontrol terpilih atas para pemilihnya, antara mandat dan pemberi mandat, dan antara

penerima dan penyedia kekuasaan. Siapapun yang berbicara tentang organisasi sebenarnya berbicara tentang oligarki.³²

Agar dapat mengatasi potensi buruk partai politik tersebut, diperlukan beberapa mekanisme pendukung, antara lain:³³

- a. Mekanisme internal yang menjamin demokratisasi melalui partisipasi anggota partai politik itu sendiri dalam proses pengambilan keputusan. Pengaturan ini sangat perlu dirumuskan dalam secara tertulis dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai politik bersangkutan yang ditradisikan dalam rangka *rule of law*. Disamping itu juga diperlukan kode etik yang dijamin tegaknya melalui dewan kehormatan yang efektif.
- b. Mekanisme keterbukaan partai, dimana warga masyarakat diluar partai dapat ikut serta berpartisipasi dalam penentuan kebijakan yang hendak diperjuangkan melalui dan oleh partai politik. Partai politik harus dijadikan dan menjadi sarana perjuangan rakyat dalam turut menentukan bekerjanya sistem kenegaraan sesuai aspirasi mereka. Oleh karena itu pengurus hendaknya berfungsi sebagai pelayan aspirasi dan kepentingan bagi konstituennya. Untuk itu diperlukan paradigma dalam cara memahami partai dan kegiatan berpartai. Menjadi pengurus bukanlah segala galanya, yang lebih penting adalah menjadi wakil rakyat. Jika faktor penentu terpilih atau tidaknya menjadi wakil rakyat, setiap orang tentu akan berlomba lomba menjadi pengurus dan bahkan untuk menjadi pimpinan pucuk partai. Akibatnya menjadi pengurus dianggap

³² Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, hlm. 409-410

³³ *Ibid.*, hlm.410-412

menjadi keharusan dan kelak dapat sekaligus menjadi wakil rakyat. Maka terjadi rangkap jabatan, sehingga partai politik hanya akan berfungsi sebagai sebagai kendaraan bagi individu untuk terus mempertahankan posisinya sebagai wakil rakyat dan untuk meraih jabatan-jabatan publik lainnya.

Maka sebaiknya kedepan kepengurusan partai politik tidak boleh rangkap jabatan, dan kader partai politik dibagi menjadi 3 komponen, yaitu:

1. Komponen Wakil Rakyat
 2. Komponen Kader Eksekutif
 3. Komponen Pengelola Profesional
- c. Penyelenggaraan negara yang baik dengan makin meningkatnya kualitas pelayanan publik, serta keterbukaan dan akuntabilitas organisasi kekuasaan. Dengan adanya pelayanan umum yang baik disertai keterbukaan dan akuntabilitas pemerintahan serta penyelenggara negara lainnya, iklim politik nantinya akan tumbuh sehat dan juga akan menjadi lahan subur bagi partai politik untuk berkembang secara sehat pulak.
- d. Berkembangnya pers bebas dan yang semakin professional dan mendidik. Media pers merupakan saluran komunikasi massa yang menjangkau sasaran yang sangat luas. Perannya dalam demokrasi sangat menentukan.
- e. Kuatnya jaminan kebebasan berpikir, partai politik yang baik memerlukan lahan sosial untuk tumbuh, yaitu adanya kemerdekaan berpikir diantara sesama warga negara yang akan menyalurkan aspirasi politiknya melalui salah satu saluran yang utama yaitu partai politik.

C. Tinjauan Umum Tentang Sistem Pemerintahan Presidensial

Dalam sistem pemerintahan Presidensial, kedudukan Presiden sangat dominan, selaku individu sebagai penanggungjawab atas keberhasilan atau gagalnya pemerintahan, maka langsung atau tidak langsung mempersempit ruang gerak partai politik untuk memunculkan isu-isu politik yang terkait langsung dengan masalah pemerintahan.³⁴

Presiden bukan hanya pusat kekuasaan Eksekutif dalam sistem presidensial, tetapi juga pusat kekuasaan negara. Dengan kata lain, Presiden bukan hanya kepala pemerintahan, tetapi juga kepala negara. Oleh karena itu, selain wilayah kekuasaan Eksekutif, kewenangan Presiden meluas ke fungsi Legislatif dan juga memiliki kewenangan di wilayah peradilan. Jadi, tentu saja, dalam pemerintahan parlementer, subjek sengketa adalah parlemen, dan dalam sistem presidensial, subjek sengketa adalah Presiden.

Sistem presidensial adalah sistem yang memisahkan Lembaga Eksekutif dan Legislatif, yang keduanya dipilih dalam pemilihan umum yang terpisah. Karena pemilihan umum memilih anggota DPR dan pemilihan umum memilih Presiden, kedua lembaga ini (Eksekutif dan Legislatif) tidak saling memberikan Legitimasi kepada lembaga lainnya. Oleh karena itu, pada prinsipnya kedua lembaga ini tidak dapat saling menjatuhkan. Presiden tidak dapat digulingkan oleh parlemen, dan sebaliknya parlemen tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Di beberapa negara dengan sistem presidensial, prinsip ini memiliki peraturan yang berbeda. Dua ciri

³⁴ Hendarmin Ranadireksa, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Fokus Media, Jakarta, 2007, hlm. 148

sistem presidensial yang diyakini dapat mewujudkan pemisahan sistem presidensial adalah adanya pemilihan Presiden secara langsung dan penetapan masa jabatan. Tentu saja, sistem ini dirancang untuk stabilitas pemerintahan dengan mengubah pemerintahan sesuai dengan masa jabatan yang diatur dalam Konstitusi.³⁵

Namun, pemisahan Lembaga Legislatif dan Eksekutif tidak berarti kedua lembaga tersebut sama sekali tidak berhubungan. Sebaliknya, pemisahan kekuasaan justru dilakukan untuk menciptakan mekanisme *check and balance* tanpa mengganggu kedudukan Presiden (untuk waktu yang terbatas) yang masa jabatannya pasti tetap, kecuali untuk pelanggaran-pelanggaran tertentu. Undang-Undang yang memenuhi syarat-syarat yang diatur dalam Konstitusi sebagai dasar untuk *impeachment*.

Dalam sistem presidensial, iklim kepartaian memiliki nuansa yang berbeda dengan sistem parlementer. Peran utama partai politik bukanlah sebagai pengusung ideologis seperti dalam sistem parlementer. Dalam sistem presidensial, peran partai lebih merupakan peran intermediasi.³⁶ Presiden didukung oleh partai politik, tetapi dalam menjalankan tugasnya, Presiden hanya bertanggung jawab langsung kepada rakyat, dan Presiden secara pribadi hanya bertanggung jawab kepada pihak-pihak yang mendukungnya. Dengan ini, Presiden tidak boleh terikat secara etis dan *fundamental*, dan dalam bahasa lain, tidak boleh menjadi "boneka" atau "eksekutif" partai yang mengusung Presiden.

³⁵ Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan*, Rajawali Press, Depok, 2017, hlm. 23

³⁶ Hendarmin Ranadireksa, *Loc. Cit*

Jimly Asshiddiqie, yang menguraikan ciri-ciri sistem presidensial, menurutnya memiliki beberapa prinsip kunci dari sistem presidensial.³⁷

- a. Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan Eksekutif dan Legislatif
- b. Presiden merupakan Eksekutif tunggal. Kekuasaan Eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden saja
- c. Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan
- d. Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggungjawab kepadanya
- e. Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan Eksekutif dan demikian pula sebaliknya
- f. Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen
- g. Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu pemerintahan Eksekutif bertanggungjawab kepada konstitusi
- h. Eksekutif bertanggungjawab langsung kepada rakyat yang berdaulat
- i. Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

Kekuasaan mereka sah karena kedua badan kekuasaan ini didelegasikan langsung oleh rakyat. Untuk memungkinkan kedua badan ini, baik cabang Eksekutif maupun Legislatif, untuk saling mengawasi kinerja masing-masing lembaga.

Indonesia adalah negara yang menganut sistem presidensial, namun sebelum amandemen UUD 1945, sistem presidensial Indonesia tidak murni. Karena ketika Presiden menjalankan kekuasaannya, Presiden harus mempertanggung jawabkannya kepada MPR sebagai lembaga parlemen dengan status badan negara tertinggi negara.

Akan tetapi, setelah Amandemen Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Indonesia menganut sistem presidensial murni. Menurut Sri Soemantri, ciri-ciri sistem presidensial pasca amandemen antara lain:

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (telaah perbandingan konstitusi berbagai negara)*, Cet.1, UI-Press, Jakarta, 1996, hlm.316

- a. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
- b. Presiden tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR, karena lembaga ini tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.³⁸

Dalam Pasal 6A Ayat (1) Undang-undang Dasar Tahun 1945, dijelaskan bahwa:

Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”

Dan Pasal 6A Ayat (2) Undang-undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa:

“Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menyatakan bahwa Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada lembaga negara yang ada, termasuk lembaga parlemen. Juga karena partai politik memilihlah yang menyeleksi calon Presiden dan Wakil Presiden, dan partai politik memainkan peran penting dalam proses demokrasi, bahkan Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh partai politik yang ada di parlementer, meskipun partai politik tersebut menduduki mayoritas kursi di parlemen.

Secara teoritis, dasar legitimasi Presiden tidak ditentukan oleh komposisi atau formasi politik parlemen hasil pemilihan umum Legislatif. Dalam sistem presidensial, Lembaga Eksekutif dan Legislatif merupakan dua badan yang terpisah, dengan

³⁸ Sodikin, *Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensial*, Rechtsvinding, Vol. 3 Nomor 1 (April 2014), hlm. 4

landasan legitimasi yang berbeda.³⁹ Menurut Mahfud M.D., baik Eksekutif maupun Legislatif sama-sama kuat, sering disalahmakan menjadi kebutuhan nyata bahwa Presiden dan Wakil Presiden dalam sistem presidensial, bahkan sebelum dipilih langsung oleh rakyat sudah membutuhkan basis dukungan dari parlemen dalam rangka mewujudkan efektivitas pemerintahan.⁴⁰ Oleh karena itu, sistem presidensial yang dianut oleh Undang-Undang Dasar Tahun 1945 tidak terpengaruh oleh pemilihan umum serentak, baik diterapkan ambang batas maupun tidak.

D. Tinjauan Umum Tentang Pemilihan Umum

1. Pengertian Pemilihan Umum

Pengertian Pemilihan Umum adalah suatu proses untuk memilih orang-orang yang akan menduduki kursi pemerintahan. Pemilihan umum ini diadakan untuk mewujudkan negara yang demokrasi, di mana para pemimpinnya dipilih berdasarkan suara mayoritas terbanyak.

Menurut Ali Moertopo pengertian Pemilu sebagai berikut: “Pada hakekatnya, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermaktub dalam Pembukaan UUD 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersamasama dengan pemerintah, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara”.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 30

⁴⁰ *Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013*

Walaupun setiap warga negara Indonesia mempunyai hak untuk memilih, namun Undang-Undang Pemilu mengadakan pembatasan umur untuk dapat ikut serta di dalam pemilihan umum. Batas waktu untuk menetapkan batas umum ialah waktu pendaftaran pemilih untuk pemilihan umum, yaitu :

Sudah genap berumur 17 tahun dan atau sudah kawin.

Adapun ketentuan batas umur 17 tahun yaitu berdasarkan perkembangan kehidupan politik di Indonesia, bahwa warga negara Republik Indonesia yang telah mencapai umur 17 tahun, ternyata sudah mempunyai pertanggung jawaban politik terhadap negara dan masyarakat, sehingga sewajarnya diberikan hak untuk memilih wakil-wakilnya dalam pemilihan anggota badan-badan perwakilan rakyat.

Dalam pelaksanaan pemilihan umum asas-asas yang digunakan diantaranya sebagai berikut,

a. Langsung

Langsung, berarti masyarakat sebagai pemilih memiliki hak untuk memilih secara langsung dalam pemilihan umum sesuai dengan keinginan diri sendiri tanpa ada perantara.

b. Umum

Umum, berarti pemilihan umum berlaku untuk seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan, tanpa membedakan agama, suku, ras, jenis kelamin, golongan, pekerjaan, kedaerahan, dan status sosial yang lain.

c. Bebas

Bebas, berarti seluruh warga negara yang memenuhi persyaratan sebagai pemilih pada pemilihan umum, bebas menentukan siapa saja yang akan

dicoblos untuk membawa aspirasinya tanpa ada tekanan dan paksaan dari siapa pun.

d. Rahasia

Rahasia, berarti dalam menentukan pilihannya, pemilih dijamin kerahasiaan pilihannya. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapa pun suaranya diberikan.

e. Jujur

Jujur, berarti semua pihak yang terkait dengan pemilu harus bertindak dan juga bersikap jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

f. Adil

Adil, berarti dalam pelaksanaan pemilu, setiap pemilih dan peserta pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

2. Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia

Menurut penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, tujuan pemilihan umum adalah untuk memilih wakil-wakil nasional dan daerah, membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan dari rakyat demi terwujudkannya tujuan nasional berdasarkan UUD Tahun 1945. Joeniarto dalam bukunya “Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara” mengatakan bahwa, sistem pemilihan wakil-wakil rakyat dapat dibedakan menjadi dua cara, yaitu:

- a. Pemilihan langsung
- b. Pemilihan tidak langsung atau bertingkat.

Selain sistem yang disebutkan oleh Joeniarto dalam bukunya *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*, Lijphart juga berpendapat bahwa ada beberapa sistem pemilu antara lain,⁴¹

- a. Sistem *Proportional Representative*, yaitu dimana proposisi kursi yang dimenangkan oleh sebuah partai politik dalam sebuah wilayah pemilihan akan berbanding seimbang dengan proporsi suara yang diperoleh partai tersebut.
- b. Sistem *The Singel Transferable Vote*, Pemilih diminta untuk memberikan prefensinya kepada beberapa calon yang diajukan dalam wilayahnya, begitu pemilihan selesai, maka penghitungan kuota dilakukan guna menentukan berapa jumlah suara yang dibutuhkan.

Tujuan dan Fungsi Pemilihan Umum

- a. Tujuan Pemilu

Pemilihan Umum Menurut Prihatmoko (2003:19) pemilu dalam pelaksanaannya memiliki tiga tujuan yakni:

- 1) Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*).
- 2) 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 terjamin.
- 3) Pemilu sebagai sarana memobilisasi, menggerakkan atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.

⁴¹ Mexsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, PT Refika Aditama 2011, hlm 283

Selanjutnya tujuan pemilu dalam pelaksanaannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 pasal 3 yakni pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

b. Fungsi Pemilihan Umum

Menurut C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil Fungsi Pemilihan Umum sebagai alat demokrasi yang digunakan untuk :

- 1) Mempertahankan dan mengembangkan sendi-sendi demokrasi di Indonesia
- 2) Mencapai suatu masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia).
- 3) Calon untuk mendapatkan kursi.
- 4) Sistem Distrik atau *Plurality* Sistem, wilayah negara dibagi menjadi beberapa distrik pemilihan biasanya atas dasar jumlah penduduk, tetapi tentu saja ada variasinya seperti mendasarkan pada daerah administrasi.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup di penelitian ini adalah Problematika Hukum Penerapan *Presidential Threshold* Dalam Pemilihan Umum di Indonesia dan Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden.

B. Jenis Penelitian

Adapun jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian Yuridis Normatif. Metode hukum Normatif adalah Penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu dan menganalisis hubungan antara peraturan perundang undangan yang berlaku. Penelitian Normatif disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada aturan peraturan tertulis, putusan, serta bahan-bahan hukum yang lain. Pada intinya penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

C. Metode Pendekatan Masalah

Adapun pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan perundang undangan dan pendekatan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu yang berkaitan dengan penelitian ini.

Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara memahami pendapat pendapat para ahli hukum.

D. Sumber Dan Bahan Hukum

Adapun sumber bahan hukum dalam penulisan ini yaitu: Bahan Hukum Primer, Bahan Hukum Sekunder, dan Bahan Hukum Tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yang digunakan terdiri dari peraturan perundang undangan dan putusan hakim. Dalam penelitian ini Bahan Hukum Primer yang digunakan sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden
- c. Undang-undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden
- d. Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- e. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang nantinya akan memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian hukum ini. Bahan hukum sekunder yang utama adalah buku teks atau buku bacaan karena berisi mengenai prinsip prinsip dasar ilmu hukum dan

pandangan pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.

Dalam penelitian ini Bahan Hukum Sekunder yang digunakan meliputi:

- a. Buku-buku ilmiah dibidang hukum
- b. Makalah-Makalah
- c. Jurnal Ilmiah
- d. Artikel Ilmiah

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang akan memberikan informasi atau petunjuk yang berasal dari bahan hukum primer dan sekunder.

Bahan hukum tersier terdiri dari:

- a. Kamus Besar Bahasa Indonesia
- b. Kamus Hukum
- c. Ensiklopedia
- d. Bahan-bahan dari media internet yang relevan dengan penelitian ini.⁴²

E. Metode Penelitian

Penelitian ini akan mendapatkan bahan-bahan hukum dengan menggunakan metode (*library research*) atau studi kepustakaan. Penelitian hukum dilakukan dengan cara melacak bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penelitian ini akan memberikan penjelasan secara kualitatif yaitu memberikan uraian deskriptif yang berasal dari buku-buku literatur dan media elektronik atau berasal dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan dengan penelitian ini.⁴³

⁴²Sri Marmudji, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.

⁴³ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Maju, Bandung, 2008, hlm.

F. Analisis Bahan Hukum

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analisis, maka analisis yang digunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dari hasil penulisan yang disusun sedemikian rupa kemudian dianalisis secara deskriptif, logis dan sistematis yang dinyatakan oleh para ahli secara lisan dan dituangkan secara tertulis, serta dikaitkan dengan data sekunder yang menggunakan metode berfikir, deduktif dan induktif yang berpedoman pada Hukum Tata Negara dan perundang undangan yang berhubungan dengan rumusan masalah yang dikaji untuk menjawab permasalahan tersebut.

Deskriptif tersebut, meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.

