

***PARLIAMENTARY THRESHOLD* DALAM PENYEDERHANAAN
SISTEM MULTIPARTAI DI INDONESIA**



SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Gelar Sarjana Hukum Pada
Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum**

Oleh :

ARIF BUDIMAN

02011281320054

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS SRIWIJAYA

INDRALAYA

2017

UNIVERSITAS SRIWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
INDRALAYA

NAMA : ARIF BUDIMAN
NIM : 02011281320054
PROGRAM PENGKHUSUSAN : HUKUM TATA NEGARA

JUDUL

**PARLIAMENTARY THRESHOLD DALAM PENYEDERHANAAN SISTEM
MULTIPARTAI DI INDONESIA**

Inderalaya, Maret 2018

Menyetujui,

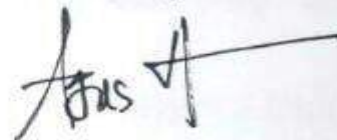
Pembimbing Utama,



Dr. Febrian, S.H., M.S

NIP. 196201311989031001

Pembimbing Pembantu,



Agus Ngadino, S.H., M.H

NIP. 198008072008011008

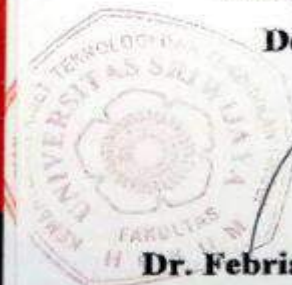
Mengetahui,

Dekan,



Dr. Febrian, S.H., M.S

NIP. 196201311989031001



UNIVERSITAS SRIWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
INDRALAYA

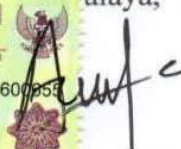
PERNYATAAN

Saya Yang bertandatangan di bawah ini :

Nama Mahasiswa	: Arif Budiman
Nomor Induk Mahasiswa	: 02011281320054
Tempat/Tgl.Lahir	: Jakarta, 19 April 1995
Fakultas	: Hukum
Strata Pendidikan	: S1
Program Studi	: Ilmu Hukum
Program Kekhususan	: Studi Hukum Tata Negara/Hukum Tata Negara

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini tidak memuat bahan-bahan yang sebelumnya telah diajukan untuk memperoleh gelar di perguruan tinggi manapun tanpa mencantumkan sumbernya dalam teks.

Demikianlah pernyataan ini dibuat dengan sebenarnya. Apabila dikemudian hari terbukti hal-hal yang bertentangan dengan pernyataan ini, saya bersedia menanggung segala akibat yang timbul sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Indralaya, Maret 2018

Arif Budiman

NIM. 02011281320054

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Orang pandai dan beradab tidak akan diam di kampung halaman. Tinggalkan negerimu dan merantau ke negeri orang. Merantau, kau akan dapatkan pengganti dari kerabat dan kawan. Berlelah-lelahlah, manisnya hidup terasa setelah lelah berjuang. (Syair Imam Syafii).

Karya tulis ini kupersembahkan kepada :

- Allah Subbahanna Wata'ala
- Nabi Muhammad Shallallahu'Alaihi Wa Sallam
- Para Sahabat, Tabiit dan Tabiin serta para ulama
- Kedua orangtua ku tercinta
- Adik-Adikku tersayang
- Sahabat-sahabatku terkasih
- Almamater kebanggan
- Tanah airku tercinta

UCAPAN TERIMAKASIH

Dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan terimakasih kepada :

1. Allah Subhanahu wa Ta'ala, atas segala nikmat, rizky, hidayah, serta karunia tak terhingga yang diberikan kepada penulis.
2. Kedua Orangtuaku tercinta, bapakku Kusmayadi dan Mamaku Sukarni tersayang dan tercinta yang selalu memberikan do'a dari awal masuk kuliah hingga skripsi ini dapat diselesaikan.
3. Adik-adikku tercinta Gilang Ramadhan, M. Muharram Saribi, M. Rizki Ramadhani yang selalu memenuhi kebutuhanku dan memberikanku semangat.
4. Bapak Prof. Dr. Ir. H. Anis Saggaff, MSCE selaku Rektor di Universitas Sriwijaya yang saya banggakan.
5. Bapak DR. Febrian, S.H., M.S selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas dan sekaligus dosen Pembimbing Utama yang saya Hormati.
6. Bapak Agus Ngadino, S.H., M.H selaku Pembimbing Pembantu yang telah memberikan bimbingan, saran, pengarahan, dan nasehat sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik.
7. Bapak Akhmad Idris, S.H., M.H selaku Pembimbing Akademik, terima kasih atas bimbingan, masukan dan saran yang telah diberikan selama ini.

8. Seluruh teman-teman Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya khususnya jurusan hukum angkatan 2013 yang selalu memberikan semangat untuk menyelesaikan tugas akhir ini.
9. Teman-teman Pejuang Skripsi (Agus Salim, Supriono, Tania Gasia, Rahmi Mukarommah) yang akhirnya bisa wisuda barengan.
10. Seluruh teman-teman di Ikatan Mahasiswa Bangka (ISBA) Indralaya.
11. Seluruh teman-teman di Badan Otonom Ramah.
12. Seluruh teman-teman di DPM KM UNSRI Pengurusan 2015/2016.
13. Kawan-kawan se-Kostan (Cahyo, Virgi, Fitrah, Gunawan, dan Erpan).
14. Sahabat-sahabatku di Tim Ngeradak FC (Supriono, Salim, Chandra, Okmi, Pani, Jhon, Dodi, Dimas, Rino, Cipto, Yudi, Osta, dan Rifa'i)
15. Teman-Teman KKL Polres Ogan Ilir (Debby, Egi, Arifandi, Kak Rizki, Rahmi, Tania).
16. Sahabat-sahabatku Serigala Insom yang selalu mendoakan dan tak henti memberi semangat kepadaku (Ari, Anugrah, Dian, Faqih, Ijal, Romi, dan Sandi).
17. Serta terimakasih pada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu dalam penulisan skripsi ini.

KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “***Parliamentary Threshold Dalam Penyederhanaan Sistem Multipartai di Indonesia***” penulis menyadari bahwa penyusun skripsi ini tidak lepas dari bantuan, bimbingan, serta saran dari berbagai pihak.

Adapun maksud dan tujuan penulisan ini adalah untuk memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar sarjana (S-1) pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya. Penulis menyadari skripsi ini masih jauh dari kata sempurna oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun sehingga dapat dijadikan referensi bagi penulis guna perbaikan di masa yang akan datang. Semoga skripsi ini bermanfaat dan dapat menunjang keberhasilan Studi para Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya khususnya, dan dapat juga bermanfaat bagi khalayak yang lebih luas pada umumnya.

Inderalaya, Februari 2017

Penyusun,

Arif Budiman

NIM. 02011281320054

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

HALAMAN PENGESAHAN

SURAT PERNYATAAN	i
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	ii
UCAPAN TERIMA KASIH	iii
KATA PENGANTAR.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
ABSTRAK	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Rumusan Masalah	10
1.3. Tujuan Penelitian.....	10
1.4. Kegunaan Penulisan	10
1.5. Kerangka Konseptual	12
1.6. Metode Penelitian.....	21
BAB II TINJAUAN PUSTAKA TENTANG DEMOKRASI, SISTEM KEPARTAIAN, LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT, DAN PEMILU LEGISLATIF	29

2.1. Demokrasi	29
2.1.1. Pengertian Demokrasi	29
2.1.2. Demokrasi Perwakilan	35
2.1.3. Partisipasi Politik	38
2.2. Sistem Kepartaian	42
2.2.1. Pengertian Sistem Kepartaian	42
2.2.2. Multipartai Sederhana	48
2.3. Lembaga Perwakilan Rakyat.....	52
2.3.1. Konsep Lembaga Perwakilan.....	52
2.3.2. Hak dan Kewajiban DPR	56
2.3.3. Susunan dan Kedudukan DPR	61
2.4. Pemilihan Umum Legislatif	68
2.4.1. Pengertian Pemilihan Umum	68
2.4.2. Tujuan Pemilihan Umum	72
2.4.3. Sistem Pemilihan Umum.....	75
2.4.4. Perkembangan <i>Parliamentary Threshold</i> dalam Pemilihan Umum Legislatif	80

BAB III ANALISIS YURIDIS TENTANG DASAR PERTIMBANGAN PENGATURAN <i>PARLIAMENTARY THRESHOLD</i> DAN IMPLIKASI <i>PARLIAMENTARY THRESHOLD</i> TERHADAP EKSISTENSI PARTAI POLITIK	86
--	-----------

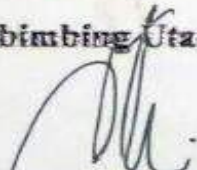
3.1. Dasar Pertimbangan Pengaturan <i>Parliamentary Threshold</i> Dalam Penyederhanaan Sistem multipartai di Indonesia	86
3.1.1. Landasan Filosofis	96
3.1.2. Landasan Sosiologis.....	101
3.1.3. Landasan Yuridis	108
3.2. Implikasi Penyederhanaan Sistem multipartai Menggunakan <i>Parliamentary Threshold</i> Terhadap Eksistensi Partai Politik di Indonesia.....	118
BAB IV PENUTUP	134
4.1.1. Kesimpulan.....	134
4.1.2. Saran	137
DAFTAR PUSTAKA	

ABSTRAK

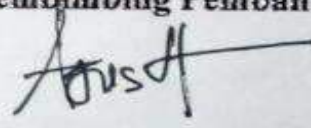
Penelitian ini berjudul "*Parliamentary Threshold* Dalam Penyederhanaan Sistem Multipartai di Indonesia". Tulisan ini dilatar belakangi oleh konteks sistem ketatanegaraan Indonesia yang menganut sistem presidensial berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945. Namun, disisi lain konstitusi juga mengkhendaki adanya sistem kepartaian yang multipartai. Hal ini kemudian yang menjadi masalah dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia karena sistem presidensial tidak dapat berjalan efektif dengan partai politik yang multipartai di parlemen (DPR). Masalah ini kemudian mendorong pembentuk undang-undang membuat suatu instrumen hukum yang demokratis dan konstitusional sebagai upaya dalam penyederhanaan sistem multipartai, salah satunya dengan menggunakan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Oleh karena itu, untuk lebih mempertajam maksud dari ambang batas parlemen sendiri, maka diperlukan suatu dasar pertimbangan untuk memahami perlunya pengaturan *parliamentary threshold* dalam upaya penyederhanaan sistem multipartai dan implikasinya terhadap eksistensi partai politik. Adapun metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Dengan pendekatan undang-undang, historis, dan konseptual. Pembahasan skripsi ini untuk mengetahui dasar pertimbangan perlunya pengaturan *parliamentary threshold* melalui landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis serta implikasi *parliamentary threshold* terhadap eksistensi partai politik di Indonesia.

Kata Kunci : ambang batas parlemen, multipartai, demokrasi konstitusional

Pembimbing Utama,


Dr. Febrian, S.H., M.S
NIP. 196201311989631001

Pembimbing Pembantu,


Agus Ngadino, S.H., M.H
NIP. 198008072008011008

Ketua Bagian,


Laurel Heydir, S.H., M.A
NIP. 195811241988031001

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pasca runtuhnya rezim Orde Baru tahun 1998, pencarian jati diri demokrasi yang ideal dalam mewujudkan partisipasi publik semakin digalakkan oleh banyak elemen-elemen yang ada dalam masyarakat. Berbagai undang-undang bidang politik produk Orde Baru langsung diubah dengan pembongkaran atas asumsi-asumsi serta penghilangan atas kekerasan-kekerasan politik yang menjadi muatannya.¹

Banyak kebijakan dan aturan-aturan (UU) yang dibuat dan dihasilkan dengan tujuan mewujudkan demokrasi. Adapun upaya pemerintah adalah: *Pertama*, mengamandemen UUD 1945, yaitu dengan menambah aturan-aturan yang jelas. Misalkan ditetapkannya sistem pemerintahan menjadi Sistem Presidensial. *Kedua*, revitalisasi Undang-Undang Politik. *Ketiga*, menyelenggarakan pemilihan umum sebagai wujud realisasi revitalisasi beberapa Undang-Undang Politik dengan tujuan menentukan utusan-utusan partai yang akan duduk dikursi parlemen dengan mempertimbangkan kuota kursi, sehingga sistem presidensial yang diharapkan UUD 1945 terwujud.

Proses pemilu secara langsung merupakan konsekuensi dari kesepakatan untuk menggunakan sistem pemerintahan presidensial, dalam demokratisasi menuntut adanya partisipasi publik secara langsung dalam rangka penyelenggaraan pemerintah.

¹ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014, hlm. 374

Termasuk mengenai banyaknya partai politik (multipartai) yang tidak lagi dibatasi.² Pemberian kesempatan munculnya partai-partai baru yang pada gilirannya akan menghasilkan sistem multipartai, merupakan respon terhadap luasnya tuntutan masyarakat akan kebebasan politik.³ Namun, ketika negara dalam konstitusinya mulai memperkuat kekuasaan eksekutif dengan memberlakukan sistem presidensial dalam UUD 1945, disisi lain justru membuka peluang tumbuhnya multipartai dan tentunya hal ini kontradiktif dengan sistem presidensial.

Akibatnya, terlihat pada pemilu 1999, pemilihan umum pertama setelah Soeharto lengser menjadi pemilihan umum yang sangat kompleks dan rumit.⁴ Pemilihan umum yang ditandai dengan perubahan sistem kepartaian, dari sistem multipartai sederhana ke sistem multipartai yang ekstrim. Dengan berdirinya sekitar 181 partai politik, 141 partai politik yang mendaftar untuk ikut pemilu, 48 partai politik yang berhasil lolos verifikasi untuk ikut pemilu. Alhasil, ada 21 partai politik yang memperoleh kursi di DPR.⁵ Namun tidak satupun yang meraih suara mayoritas sederhana (50%+1). Akibatnya, pembentukan dan stabilitas pemerintahan kurun waktu 1999 sampai dengan 2004 tidak ada satupun partai politik yang cukup dominan mengendalikan

² Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 1983, hlm. 160-161.

³ Presiden B.J. Habibie dalam Sidang Paripurna DPR 5 Januari 1999 dengan agenda Keterangan Pemerintah tentang RAPBN Tahun 1999-2000.

⁴ Agus Sutisna, *Politik Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia Pasca Reformasi 1998*, dimuat pada Social Science Education Journal, Sosio Didaktika, Vol. 2 Nomor 2 Tahun 2015, hlm. 168

⁵ Andi Alfian Malaranggeng, *Komisi Pemilihan Umum: Sebuah Dilema*, dalam Muchlis Hamdi (ed.) at. al., *Kajian Pemilu 1999*, Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintahan, Jakarta, 1999, hlm. 5.

kebijakan pemerintahan, kecuali negosiasi, konsesus, dan koalisi diantara kekuatan partai politik di DPR.

Begitupun, pelembagaan pembatasan jumlah partai melalui perundang-undangan pemilihan umum untuk pemilu tahun 2004, pemilu 2009 bahkan hingga pemilu 2014 terbukti belum cukup efektif untuk menekan jumlah partai peserta pemilu maupun jumlah partai di parlemen.⁶ ditengah situasi sistem banyak partai, persebaran perolehan suara hampir merata diantara partai politik sehingga tidak ada yang cukup dominan untuk secara mandiri mengusulkan calon presiden dan wakil presiden kecuali dilakukan koalisi dengan beberapa kepentingan antara lain:⁷ *pertama*, untuk memenuhi syarat bagi partai politik atau gabungan partai politik untuk dapat mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden; *kedua*, untuk memperoleh dan memperluas basis dukungan dalam usaha memenangkan pemilu Presiden dan Wakil Presiden; *ketiga*, untuk memperoleh dukungan partai di parlemen dalam rangka menjalankan berbagai kebijakan pemerintahan negara. Jika hal itu tidak dilakukan, besar kemungkinan Presiden dalam setiap mengambil kebijakan akan menghadapi oposisi di parlemen sehingga berpotensi menimbulkan kebuntuan (*deadlock*) yang menghambat atau memperlambat proses peneyelenggaraan pemerintahan negara.

⁶ Agus Sutisna, Op.Cit, hlm. 168

⁷ Andi Alfian Malaranggeng, *Op. Cit*, hlm. 8.

Ada beberapa aspek perlunya pembatasan partai politik, yaitu:⁸*pertama*, dari segi ekonomi, pembatasan partai politik menjadi wajib dilakukan melihat inefisiensi pemerintah dalam menyelenggarakan pemilu setiap lima tahun. Dana yang dikeluarkan untuk momen akbar lima tahunan tersebut sangatlah besar. Hal ini yang menjadi dasar pembatasan partai politik; *kedua*, dari segi sosial politik, dalam iklim multipartai fungsi partai politik sebagai sarana pendidikan, stabilisasi, akomodasi aspirasi, partisipasi, dan rekrutmen belum berjalan sebagaimana mestinya. Namun, pembatasan tersebut harus ditafsirkan secara ketat bahwa pembatasan harus diatur dalam aturan hukum; harus dilakukan semata-mata untuk mencapai tujuan dalam masyarakat demokratis; dan harus benar-benar dibutuhkan dan bersifat proporsional sesuai dengan kebutuhan sosial.⁹

Upaya penyederhanaan jumlah partai politik melalui syarat-syarat tertentu tanpa mencederai demokrasi salah satunya yaitu menggunakan *parliamentary threshold* dengan harapan agar penyederhanaan parpol dilakukan secara alamiah tanpa melalui penyederhanaan dengan paksaan seperti yang terjadi pada masa Orde Baru.

Pemberlakuan ambang batas atau batas representasi perwakilan sangat dimungkinkan dalam pemilihan umum. Artinya akan ada tingkatan dukungan minimal yang diperlukan partai untuk memperoleh perwakilan. Penerapannya bisa

⁸ Erfandi, *Parliamentary Threshold dan HAM Dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2014, hlm. 110-111.

⁹ *Ibid*, hlm. 131.

secara *legal* (*legal threshold*) yaitu dicantumkan dalam undang-undang atau semata *de facto* secara matematis (efektif).¹⁰

Nohlen¹¹ berpendapat terdapat empat kriteria dalam menentukan ambang batas. *Pertama*, besaran persentase perolehan suara yang paling umum adalah 3% (Spanyol) hingga 5% (Jerman), sementara persentase yang terendah diterapkan di Belanda, yakni 0,5% dan negara yang paling tinggi menerapkan, yakni Turki sebesar 10%. *Kedua*, ambang batas berdasarkan lokasi daerah pemilihan (Spanyol), atau diterapkan secara nasional (Jerman) atau di dua tingkat daerah pemilihan (daerah dan nasional) sebagaimana di Swedia. *Ketiga*, ambang batas didasarkan pada tahap awal sebelum perhitungan perolehan kursi atau berdasar tahap penghitungan kursi. *Keempat*, ambang batas dengan obyek partai atau koalisi partai.

Kemunculan *parliamentary threshold* sejatinya merupakan suatu upaya yang dilakukan pemerintah maupun DPR untuk menyederhanakan partai politik dalam rangka mencapai efisiensi partisipasi partai politik dalam pemerintahan. Seperti yang tertuang dalam Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, untuk mengatur penyelenggaraan Pemilihan Umum Serentak 2019 nanti.

¹⁰ Harun Husein, *Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret keterbukaan dan Partisipasi Publik Dalam Penyusunan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD, DPRD*, (Jakarta:Perludem, 2013), hlm. 116

¹¹ Nohlen dalam Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan*, (Jakarta:Perludem, 2011), hlm. 19.

Parliamentary Threshold (PT) di Indonesia mulai diberlakukan pada pemilu 2009, yaitu dalam Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa:

“Partai Politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.”¹²

Hasilnya, ada 9 partai politik yang akhirnya berhak untuk memperoleh kursi DPR dari 38 partai politik peserta pemilu. Kesembilan partai politik tersebut adalah Partai Demokrat (20,85%), Partai Golkar (14,45%), PDIP (14,03%), PKS (7,88%), PAN (6,01%), PPP (5,32%), PKB (4,94%), Partai Gerindra (4,46%), dan Partai Hanura (3,77%).¹³ Dari sini dapat dilihat, bahwa *parliamentary threshold* memang dibutuhkan dalam standard tinggi untuk menjamin pemerintahan berjalan dengan lancar dan juga agar ada penyatuan ideologi yang mirip ataupun yang sama.

Pada pemilu legislatif 2014, diberlakukan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Legislatif untuk mengganti Undang-Undang Pemilu legislatif sebelumnya dengan merubah beberapa materi yang dianggap kurang efisien. Salah satunya adalah materi mengenai ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Hal ini dijelaskan dalam Pasal 208 yang menyatakan bahwa:

¹²Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD

¹³ Nazaruddin, “kebijakan multipartai sederhana dalam Undang-Undang Pemilihan Umum,” dimuat pada Jurnal Konstitusi, Laboratorium Konstitusi Sekolah Pasca Sarjana Univ. Sumatera Utara Vol. 1, Nomor 1 Tahun 2009, hlm. 30.

“Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.”¹⁴

Ketentuan *parliamentary threshold* ini lebih berat dengan merubah angka ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dari semula 2,5% menjadi 3,5% suara sah nasional agar partai politik tersebut dapat ikut dalam proses penghitungan perolehan kursi di DPR. Ketentuan ini pernah diajukan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi setelah di gugat oleh 14 partai politik, yang mana Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK No. 52/PUU-X/2012 menetapkan ambang batas 3,5% tersebut hanya berlaku untuk penghitungan perolehan kursi DPR dan ditiadakan untuk penghitungan perolehan kursi DPRD.¹⁵

Jika pada pemilu 2009 lalu dengan angka 2,5% berhasil menempatkan 9 partai politik peserta pemilu duduk di DPR, maka pada pemilu 2014, dengan angka *partliamentary threshold* 3,5% justru menempatkan 10 partai politik peserta pemilu untuk duduk di kursi DPR. Berkaitan dengan hal tersebut, terjadi ketidaksesuaian antara tujuan dengan hasil yang dicapai. Melalui Undang-Undang Pemilu Legislatif, sebenarnya diarahkan akan terbentuknya sebuah sistem kepartaian multipartai sederhana dan bukan multipartai ekstrem.¹⁶ Tetapi kenyataannya adalah

¹⁴ Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD

¹⁵ www.cnnindonesia.com/nasional/20170606144610-32-219807/lobi-ambang-batas-parlemen-mengerucut-di-angka-4-persen/diakses pada Senin, 5 Desember 2017, Pukul 08:17 WIB.

¹⁶ Indra Pahlevi, *Hasil Pemilu Anggota DPR RI Tahun 2014 dan Penerapan Parliamentary Threshold*, Kajian Singkat terhadap Isu-Isu Terkini, P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI, Vol. 6 Nomor 9 Tahun 2014, hlm. 17.

pemberlakuan angka ambang batas tersebut tidak serta merta menghasilkan sistem multipartai sederhana sebagaimana yang diharapkan.¹⁷

Hal ini mengindikasikan, bahwa instrumen *parliamentary threshold* dalam upaya melahirkan sistem multipartai sederhana adalah tidak berhasil atau dapat dikatakan belum efektif mencapai tujuan menciptakan sistem kepartaian multipartai sederhana. Sedangkan, untuk menyongsong pemilihan umum 2019 berdasarkan Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013 memutuskan bahwa pemilihan umum presiden/wakil presiden dilaksanakan secara serentak bersamaan dengan pemilihan umum anggota legislatif serta penyelenggaraannya diatur dalam Undang-Undang Pemilu yang baru setelah disahkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Di dalam UU No. 7 Tahun 2017 sendiri ketentuan *parliamentary threshold* dinyatakan dalam pasal 414 ayat (1) dengan angka ambang batas parlemen sebesar 4% naik 0,5% dari angka ambang batas parlemen pada pemilu sebelumnya. Dengan dinaikkan ketentuan *parliamentary threshold* diyakini beberapa pihak sebagai upaya positif penyederhanaan partai politik, namun di sisi lain yang menjadi problemnya adalah terdapat sekian suara terbuang dan tidak terwakili,¹⁸ sehingga berpengaruh terhadap hak-hak warga negara serta keberadaan partai politik nantinya yang tidak memenuhi ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Hal ini

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Yogo Pamungkas, *Tinjauan Ambang Batas Perolehan Suara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD Terhadap UUD 1945*, Jurnal Recht s Vinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 3 Nomor 1, Tahun 2014, hlm. 35.

berdampak terhadap kualitas demokrasi pada pelaksanaan pemilihan umum di periode-periode berikutnya.

Oleh karena itu, diperlukan rumusan yang tepat tentang persentase angka ambang batas parlemen. Diamana pada satu sisi dapat secara signifikan mengurangi jumlah partai namun pada sisi lain tidak menambah disproporsionalitas suara, sehingga kualitas demokrasi dapat tetap terjaga dalam pemilihan umum.¹⁹ Instrumen *parliamentary threshold* juga jangan hanya sebagai upaya pragmatis dalam upaya menyederhanakan partai politik tanpa didahului adanya penataan *grand design* sistem politik terlebih dahulu.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk menganalisa lebih lanjut mengenai berbagai permasalahan sebagai konsekuensi dengan adanya *parliamentary threshold* yang berdampak langsung terhadap sistem multipartai di Indonesia, yang hasilnya dituangkan dalam bentuk skripsi dengan menggunakan judul ***Parliamentary Threshold Dalam Penyederhanaan Sistem Multipartai di Indonesia***

¹⁹ *Ibid.*

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, yang menjadi inti permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana dasar pertimbangan penetapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*)?
2. Bagaimana implikasi penyederhanaan sistem multipartai menggunakan *parliamentary threshold* terhadap eksistensi partai politik?

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan oleh penulis, maka tujuan penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui yang menjadi dasar pertimbangan penetapan *Parliamentary Threshold*.
2. Untuk mengetahui implikasi penyederhanaan sistem multipartai menggunakan *parliamentary threshold* terhadap eksistensi partai politik.

1.4. Kegunaan Penulisan

Penulisan yang dilakukan ini harapannya dapat memberikan dampak yang baik bagi dunia pendidikan di bidang hukum secara umum. Secara khusus penulis mengharapkan tulisan ini dapat memberikan dampak sebagai berikut:

1. Secara Teoritis;

Dengan adanya penulisan ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan kepada para pembaca, baik itu kepada para akademisi, mahasiswa, khususnya yang menggeluti bidang hukum. Selain itu, diharapkan juga bergunabagi siapa saja yang memerlukannya sebagai bahan acuan dan pertimbangan dalam rangka ingin mengetahui dasar pertimbangan penetapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) serta implikasi penyederhanaan sistem multipartai menggunakan *parliamentary threshold* untuk eksistensi partai politik di Indonesia. Dengan penulisan skripsi ini penulis berharap untuk dapat menyumbangkan pemikiran bagi pengembangan disiplin ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara.

2. Secara Praktis;

Secara praktis, penulisan skripsi ini diharapkan dapat menambah wacana ilmu pengetahuan hukum, khususnya ilmu pengetahuan hukum tata negara serta menjadi bahan masukan bagi para praktisi politik, aktor politik non-partisan, maupun pengamat politik yang memiliki perhatian dan kepentingan mengenai penetapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dalam penyederhanaan partai politik.

1.5. Kerangka Konseptual

1.5.1. Negara Hukum dan Demokrasi

Akar terjauh mengenai perkembangan awal pemikiran negara hukum adalah pada masa Yunani kuno yang dikemukakan oleh Plato²⁰ ketika memperkenalkan konsep *nomoi*.²¹ Beliau mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan hukum yang baik. Adapun konsep negara hukum Anglo-Saxon *Rule of Law* dipelopori oleh A.V. Dicey, Menurut **A.V. Dicey**,²² menekankan pada tiga tolak ukur: 1) supremasi hukum (*supremacy of law*); 2) persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*); 3) konstitusi yang didasarkan atas hak-hak perorangan (*the constitution based on individual rights*).

Menurut Mukthie Fadjar,²³ pengertian negara hukum dihubungkan dengan organisasi intern dan struktur negara yang dianut menurut hukum. Setiap tindakan penguasa ataupun rakyatnya harus berdasarkan pada hukum dan sekaligus dicantumkan tujuan negara hukum, yaitu menjamin hak-hak asasi rakyatnya. Berdasarkan pandangan para pakar, maka negara hukum pada hakikatnya adalah

²⁰ Plato dilahirkan tanggal 29 Mei 429 SM di Athena. Beliau banyak menghasilkan karya dalam bidang filsafat, politik, dan hukum. Di antara karyanya yang termasyhur adalah *Politeia* (tentang negara), *Politicos* (tentang ahli negara), dan *Nomoi* (tentang undang-undang)

²¹ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo, 2007, hlm. 3

²² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Jakarta: Bulan Bintang, 1992, hlm. 67.

²³ Mukthie Fadjar, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayu Media Publishing, Cetakan ke-2, 2005), hlm. 7.

negara yang menolak kekuasaan tanpa kendali. Negara yang pola hidupnya berdasarkan pada hukum yang adil dan demokratis, dimana kekuasaan negara didalamnya, harus tunduk pada aturan main.

Dalam praktik “negara hukum yang demokratis” idealnya rakyat harus bersikap partisipasi, representasi, dan pengawasan terhadap proses pemerintahan. Untuk menjalankan itu rakyat harus memiliki kebebasan, kemerdekaan, dan hak yang dilindungi dan maupun diatur oleh hukum agar mempunyai kemampuan mengontrol jika ada kecenderungan penyalahgunaan kekuasaan.

Berkaitan dengan hal itu secara terminologis, arti demokrasi menurut Joseph A. Schumpeter menyatakan bahwa demokrasi merupakan perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik dimana individu-individu memperoleh kekuasaan dengan cara perjuangan yang kompetitif atas suara rakyat.²⁴ Affan Ghaffar,²⁵ memakai demokrasi dalam dua bentuk, yaitu: *Pertama*, pemaknaan secara normatif yaitu demokrasi yang secara ideal hendak dilakukan oleh sebuah negara. *Kedua*, demokrasi empirik, yaitu demokrasi dalam perwujudannnya pada dunia politik praktis.

Jika demokrasi dikaitkan dengan organisasi negara, apabila dilihat dari sudut organisasi, demokrasi berarti pengorganisasian negara yang dilakukan oleh

²⁴ Zubakhrum Tjenreng, *Pilkada Serentak Penguatan Demokrasi di Indonesia*, Depok: Pustaka Kemang, 2016, hlm. 28.

²⁵ Affan Ghaffar, “Demokrasi Politik,” Makalah, Seminar “Perkembangan Demokrasi di Indonesia Sejak 1945”, (Jakarta: Widyagraha LIPPI, 1993), hlm. 2.

rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat. Bryan D. Jones dalam bukunya *Goverming Buildings and Building Government*²⁶ lebih tegas mengatakan, bahwa demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan yang diorganisasikan sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat, persamaan politik, musyawarah rakyat, dan kekuasaan mayoritas.

Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan ada ditangan rakyat, maka badan legislatif menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan cara menentukan kebijakan umum dan menuangkannya dalam undang-undang yang mengikat seluruh rakyat. Badan legislatif di negara-negara demokrasi disusun sedemikian rupa sehingga ia mewakili mayoritas dari rakyat dan pemerintah bertanggung jawab kepadanya. Untuk meminjam perumusan C. F. Strong yang menggabungkan tiga unsur dari suatu negara hukum demokrasi, yaitu, representasi, partisipasi, dan tanggung jawab.²⁷ Sehingga, diperlukan mekanisme *parliamentary threshold* dalam rangka menjalankan tiga unsur tersebut untuk menciptakan efektifitas kinerja pemerintahan.

²⁶ Bryan D. Jones, *Goverming Buildings and Building Government* (1985:5) dalam M. Rusli Karim, *Pemilu Demokrasi Kompetitif*, Yogyakarta: Tiara Wacana Yogya, hlm. 12.

²⁷ Strong, *Modern Political Constitutions*, dikutip dalam Miriam Budiardjo, *Op. Cit*, hlm. 316.

1.5.2. Parlemen dan Partai Politik

Menurut Jimly Asshiddiqie,²⁸ secara umum ada tiga prinsip perwakilan yang dikenal di dunia, yaitu:

- a. representasi politik (*political representation*)
- b. representasi territorial (*territorial representation*)
- c. representasi fungsional (*functional representation*)

Dalam perkembangan negara modern sekarang ini, kekuasaan membuat undang-undang adalah salah satu dari tugas lembaga perwakilan rakyat. Dalam suatu negara, lembaga perwakilan rakyat yang mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang (legislatif) juga biasa disebut dengan parlemen. Parlemen dalam sistem demokrasi modern merupakan wakil rakyat, yang pada umumnya bertugas membuat undang-undang dan mengawasi jalannya pemerintahan, dan fungsi-fungsi lain yang berbeda di tiap negara. Oleh karena itu, keterwakilan politik dan tipe parlemen merupakan dua hal yang saling terkait.²⁹

Kata “Parlemen” berasal dari bahasa latin *parliamentum* atau bahasa perancis *parler*, yang dapat diartikan sebagai suatu tempat atau badan dimana para wakil rakyat berbicara satu sama lain untuk membicarakan hal-hal yang penting

²⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP Kelompok Gramedia, 2007, hlm. 154.

²⁹ T A. Legowo, *Keterwakilan Politik dan Tipe Parlemen dalam Perspektif Teoritis dan Sejarah, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI, 2008, hlm. 219.

bagi rakyat.³⁰ Parlemen berkembang seiring dengan perkembangan negara-negara demokrasi modern yang bermunculan sebagai negara bangsa (*nation state*), terutama pada abad 19 setelah masa kolonialisme.³¹

Pengisian keanggotaan parlemen di berbagai negara dilakukan menggunakan sistem pemilihan yang berbeda-beda. *Pertama*, ada yang menggunakan sistem distrik, yaitu satu wakil untuk satu daerah pemilihan. *Kedua*, menggunakan sistem proporsional atau perwakilan berimbang dengan jumlah penduduk pada daerah bersangkutan. Selain itu, sistem parlemen yang dianut tiap negara di dunia juga berbeda-beda, tergantung kondisi sosial budaya, sistem nilai yang dianut, serta kondisi masyarakat dalam suatu negara.

Bangunan sistem parlemen suatu negara diatur dalam konstitusinya.³² Ada kamar yang menerapkan sistem parlemen satu kamar (unikameral), ada yang menerapkan sistem dua kamar (bikameral). Sistem parlemen satu kamar biasanya dianut oleh negara berbentuk kesatuan, sedangkan sistem parlemen dua kamar dianut oleh negara yang berbentuk federal. Namun, tidak selamanya bentuk negara sesuai dengan sistem parlemen yang dianut, karena masing-masing negara mempunyai variannya sendiri. Seperti, Indonesia yang bentuk negaranya kesatuan

³⁰ Muchammad Ali Syafa'at, *Parlemen Bikameral, Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia*, Cetakan Pertama, Juni 2010, Malang, Universitas Brawijaya Press (UB Press), hlm. 24.

³¹ *Ibid.*, hlm.28

³² Laode Ida, 2008, *Menegaskan Posisi Dewan Perwakilan Daerah, dalam Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, Jakarta: Komisi Hukum Nasional RI, hlm. 260.

dan sistem parlemenya bikameral. Tipe sistem yang dipilih tergantung pada keadaan politik, sosial, ekonomi, etnik, serta faktor-faktor lainnya.³³

Pasca reformasi konstitusi Indonesia di amandemen sesuai dengan tuntutan reformasi. Sehingga, melahirkan paradigma *check and balances* antara lembaga negara yang tujuannya agar kekuasaan tidak berada di satu tangan seperti di masa Orde Baru. Lembaga perwakilan adalah cara yang sangat praktis untuk memungkinkan anggota masyarakat menerapkan pengaruhnya terhadap orang-orang yang menjalankan tugas kenegaraan.³⁴ Disamping itu, Aktor utama dalam demokrasi yang menghubungkan kepentingan rakyat dengan negara dan pemerintah adalah partai politik (parpol),³⁵ terutama dalam level demokrasi elektoral (*electoral democracy*) dan demokrasi politik (*political democracy*). Keduanya mencerminkan demokrasi perwakilan (*representation democracy*).

Menurut Koentjoro Poerbopranoto, fungsi parpol ada dua: pertama, fungsi parpol terhadap masyarakat, yakni: (a) mempengaruhi dan membentuk pendapat umum dan (b) memperoleh hasil pemilihan umum. Kedua, fungsi parpol terhadap jalannya kenegaraan, yakni: (a) terhadap badan-badan perwakilan dan (b) terhadap

³³ Dahlan Thaib, *Menuju Parlemen Bikameral (Studi Konstitusional Perubahan Ketiga UUD 1945)*, Pidato Pengukuhan dalam jabatan Guru Besar Madya dalam Hukum Tata Negara Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta, tanggal 4 Mei 2002, hlm. 20.

³⁴ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2009, hlm. 143.

³⁵ A. Mukthie Fadjar, *Parpol Dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Malang: In-TRANS Publishing, 2008, hlm. 16-17.

jalannya pemerintahan.³⁶ Di Indonesia, berdasarkan keragaman masyarakat dan sistem hukum nasional, partai politik bisa digolongkan menjadi 4 kelompok yaitu:³⁷ Partai politik masyarakat; Partai politik berbadan hukum; Partai politik peserta pemilu; dan Partai politik parlemen. Jika berpedoman pada keempat golongan partai politik tersebut, maka partai politik yang paling bertanggung jawab untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif adalah partai politik di parlemen. Hal ini dikarenakan partai politik parlemen nanti yang bertanggung jawab menjalankan fungsi legislasi dan melakukan mekanisme *check and balances* dengan eksekutif.

Oleh sebab itu, lembaga perwakilan, partai politik dan pemilihan umum merupakan suatu kesatuan. Aktivitas partai politik seperti memperjuangkan program-programnya, menyampaikan aspirasi-aspirasi yang diwakilinya diselenggarakan dalam lembaga perwakilan dan umumnya anggota-anggota perwakilan rakyat terdiri dari orang-orang partai politik.

1.5.3. Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*)

Secara garis besar, *parliamentary threshold* berarti batasan tertentu dari sekumpulan orang yang terpilih untuk dapat membuat dan merubah hukum dari suatu negara. Menurut August Mellaz, *parliamentary threshold*, yakni ambang

³⁶ Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung: PT Eresco, 1987, hlm. 50.

³⁷ Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian Dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*. Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem), Jakarta, 2011. hlm 34.

batas (syarat) yang harus dilampaui oleh partai politik, untuk dapat mengirimkan wakilnya ke lembaga perwakilan.³⁸ Syarat ini biasanya dinyatakan dengan persentase perolehan suara sah atau di beberapa negara bisa dinyatakan dalam bentuk perolehan minimal kursi.

Kebijakan terkait *parliamentary threshold* juga bisa digunakan sebagai ukuran untuk menentukan kondisi demokrasi disuatu negara. Terdapat dua karakter negara demokrasi, yaitu negara demokrasi transisi, terutama yang sedang bergerak dari situasi dan gejolak konflik yang mendalam, biasanya lebih memerlukan keterikatan antara semua pihak, dan dibutuhkan *parliamentary threshold* yang lebih rendah bagi partai peserta pemilu untuk menyuarakan aspirasinya. Sementara untuk negara demokrasi mapan, biasanya lebih memilih *parliamentary threshold* yang lebih tinggi.³⁹

Di Indonesia sendiri, *Parliamentary Threshold*, mulai diberlakukan khususnya pada pemilu 2009 sebesar 2,5% (dua koma lima per seratus). Selanjutnya, untuk pemilu 2014, ambang batas parlemen ditetapkan sebesar 3,5%

³⁸ August Mellaz, *Ambang Batas Tanpa Batas : Praktek Penerapan Keberlakuan 3,5% Persen Ambang Batas Parlemen Secara Nasional Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu (online)*, *Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem)*, <http://rumahpemilu.org> (08 Agustus 2017), 2012.

³⁹ Ben Reilly dan Andrew Reynolds, 1998, *Electoral System, Sistem Pemilu*, Terjemahan oleh Tim IFES Indonesia, 2001, Jakarta, IFES Indonesia, hlm. 16.

(tiga koma lima persen) dan tidak berlaku secara nasional.⁴⁰ Undang-undang tersebut tidak menjelaskan secara implisit definisi mengenai ambang batas parlemen. Namun, dalam Undang-Undang tersebut disebutkan besaran angka ambang batas parlemen yang harus dicapai oleh partai politik peserta pemilu agar bisa menempatkan wakilnya di DPR. Dengan demikian, bisa disebut bahwa Indonesia menganut ambang batas formal dan legal. Artinya, besaran ambang batas yang diterapkan di Indonesia tertuang dalam produk perundang-undangan yang berlaku.

Dari segi fungsi dan kegunaanya, penerapan *parliamentary threshold* (PT) ini merupakan salah satu cara untuk menciutkan jumlah partai politik di lembaga perwakilan.⁴¹ Pada saat bersamaan, penyederhanaan partai melalui *parliamentary threshold* juga akan membantu membangun stabilitas pemerintahan.⁴² Hal ini disebabkan, partai politik seringkali menjadi penyebab terjadinya ketidakefektifan kinerja antara eksekutif dan legislatif. Terlebih pasca reformasi, jumlah partai politik berkembang pesat. Dengan dalih, kebebasan berpendapat, berkumpul, dan

⁴⁰ Berdasarkan penjelasan pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, disebutkan bahwa, *Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota*. Namun, ketentuan tersebut berubah sesuai dengan Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 yang menyatakan bahwa ambang batas parlemen tidak berlaku secara nasional.

⁴¹ Pipit Rochijat Kartawidjaja dan Sidik Pramono, *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, (Jakarta: Perludem, 2007), hlm. 99.

⁴² Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem Sampai Elemen Tekni*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 150.

berserikat.⁴³ Namun, tidak serta merta juga menyalahkan semua partai politik sebagai penyebab kekacauan dan menurunnya kinerja pemerintahan, karena faktanya tidak semua partai politik duduk di dalam struktur pemerintahan.

Selain itu, pemerintahan yang stabil perlu partisipasi masyarakat dalam proses pemilihan umum. Sebab pemilihan umum memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar dikehendaki oleh rakyat sebagai sarana untuk melegitimasi kekuasaan. Dalam hal ini, pemerintahan yang *legitimate* harus mampu menyelenggarakan kedaulatan rakyat, dan mampu menegakkan pelaksanaan demokrasi.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1 Tipe Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang berdasarkan bahan-bahan yang fokusnya pada bacaan dan mempelajari bahan hukum primer dan skunder.⁴⁴ Sebagaimana Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad menyajikan pengertian penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang meletakkan hukum sebagai sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan

⁴³ Tertuang dalam Pasal 28 UUD NRI 1945, yang menyebutkan, “*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang.*”

⁴⁴ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Banyumedia Publishing, 2008, hlm. 32

perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).⁴⁵ Jenis penelitian normatif ini termasuk kedalam penelitian terhadap sistematika hukum yang bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap pengertian pokok atau dasar dalam hukum diantaranya hak dan kewajiban, peristiwa hukum, hubungan hukum, dan objek hukum dan menelaah peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴⁶

1.6.2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang mengungkapkan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan teori-teori hukum yang menjadi objek penelitian yaitu *Parliamentary Threshold* Dalam Penyederhanaan Sistem Multipartai di Indonesia.⁴⁷ Demikian juga hukum dalam pelaksanaannya di dalam masyarakat yang berkenaan dengan objek penelitian.

1.6.3. Pendekatan Penelitian

Maka pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi adalah sebagai berikut:

⁴⁵ Mukti Fajar ND dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010, hlm. 34.

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 13

⁴⁷ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika. Ed. 1 Cet.5, 2014, hlm. 106

a. Pendekatan Undang-Undang

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi peneliti untuk mempelajari adakah konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan Undang-Undang Dasar atau antara regulasi dan undang-undang.⁴⁸ Metode pendekatan Undang-Undang diperlukan pada penelitian ini untuk mengetahui dan menganalisa ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dalam pemilu legislatif di Indonesia dalam kaitannya melakukan penyederhanaan sistem multipartai di Indonesia dan beberapa undang-undang terkait.

b. Pendekatan Historis

Pendekatan historis dilakukan dengan cara menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan mengenai isu yang akan dihadapi. Telaah demikian diperlukan oleh peneliti manakala peneliti memang ingin mengungkap filosofis dan pola pikir yang melahirkan sesuatu yang sedang dipelajari yaitu dalam hal ini berkaitan dengan ambang batas

⁴⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Group, Ed. Revisi, 2005, hlm. 133

parlemen dalam pemilu legislatif dan kaitannya dengan penyederhanaan sistem multipartai di Indonesia dari waktu ke waktu terhadap pelaksanaan demokrasi.⁴⁹ Disamping itu, Pendekatan ini membantu memahami perubahan dan perkembangan filosofi, sosiologis, dan yuridis yang melandasi aturan hukum tersebut.

c. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual, merupakan pendekatan yang bertolak dari beberapa doktrin dan pandangan yang berkembang di dalam ilmu hukum. Salah satu fungsi konsep ialah memunculkan objek-objek yang menarik perhatian dari sudut pandang praktisi hukum dan sudut pandang dalam pikiran serta atribut-atribut tertentu yang berkaitan dengan penelitian.⁵⁰ Dengan menggunakan pendekatan ini dalam ilmu hukum, maka akan dapat menemukan suatu ide untuk melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang berhubungan dengan dasar pertimbangan *parliamentary threshold* yang tujuannya untuk penyederhanaan sistem multipartai di Indonesia.

1.6.4. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam skripsi ini adalah, sebagai berikut:

⁴⁹*Ibid*, hlm. 134.

⁵⁰ Johnny Ibrahim, *Op. Cit*, hlm. 306

- a. Bahan Hukum Primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, maksudnya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.⁵¹

Bahan-bahan hukum yang digunakan, diantaranya:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
 - 2) Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.
 - 3) Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
 - 4) Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.
 - 5) Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum.
 - 6) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-X/2012.
 - 7) Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013.
- b. Bahan Hukum Skunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Dengan demikian, bahan hukum skunder adalah berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan

⁵¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op.cit*, hlm. 181

dokumen-dokumen resmi sebagai penunjang data yang berkaitan dengan *parliamentary threshold* dan penyederhanaan sistem multipratat di Indonesia.⁵² Publikasi tentang hukum meliputi:

1. Buku Teks

2. Jurnal Hukum

3. Komentar-Komentar atas Putusan Pengadilan

c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan skunder. Seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, dan Ensiklopedia.⁵³

1.6.5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum yang dikaji dan dianalisis dalam penelitian hukum normatif, yaitu bahan hukum primer, bahan hukum skunder, dan bahan hukum tersier. Teknik yang digunakan untuk memperoleh ketiga bahan hukum itu dilakukan menggunakan studi dokumen atau bahan pustaka dengan menelaah data skunder yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, atau dokumen hukum lainnya, hasil penelitian, pengkajian, dan refrensi lainnya maupun dibantu dengan sarana internet terkait dengan judul skripsi yang akan diangkat.

⁵²*Ibid.*

⁵³Zainuddin Ali, *Op. Cit.*, hlm. 24

Pengumpulan bahan yang digunakan oleh peneliti dilakukan dengan membuat catatan-catatan, mengklasifikasikan dan mengkaji peraturan perundang-undangan, buku-buku, jurnal-jurnal dan karya ilmiah lainnya sebagaimana yang telah dikumpulkan berdasarkan permasalahan dalam penelitian ini yang tujuannya mendapatkan bahan dan kajian teoritis sehingga dapat dikerjakan secara komprehensif.

1.6.6. Analisis Bahan Hukum

Metode analisis bahan hukum yang sesuai dengan penelitian ini adalah menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan bahan hukum yang bersifat deskriptif analitis, yaitu meliputi isi dan struktur hukum positif mengenai suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi obyek kajian.⁵⁴

1.6.7. Penarikan Kesimpulan

Penarikan kesimpulan dalam karya tulis ini dilakukan menggunakan metode deduktif, yaitu suatu metode yang dilakukan dengan menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum untuk permasalahan

⁵⁴*Ibid*, hlm. 107

yang bersifat konkret yang sedang dihadapi.⁵⁵ Selanjutnya bahan hukum yang sudah dianalisis kemudian dihubungkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur *parliamentary threshold*, sehingga dapat membuka pikiran atau menjadi acuan untuk memberikan solusi bagaimana seharusnya ketentuan hukum tersebut dapat menjamin pelaksanaan demokrasi di Indonesia dengan baik.

⁵⁵ Johnny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 393.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Jakarta: PT Bumi Aksara, 2009.
- Agus Riswanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta: Thafa Media, 2016.
- Damsar, *Pengantar Sosiologi Politik*, Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Didik Supriyatno dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, Jakarta: Perludem, 2011.
- Djojosoekarto, *Meningkatkan Kinerja Fungsi Legislasi DPRD*, Jakarta: Sekretariat Nasional ADEKSI, 2004.
- Erfandi, *Parliamentary Threshold dan HAM Dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2014.
- Firdaus, *Constitutional Engineering*, Yrama Widya: Bandung, 2015.
- Gusti Ngurah. A, *Pengaturan Ambang Batas Formal Dalam Konteks Sistem Pemilihan Umum yang Demokratis di Indonesia*, Tesis Magister, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2013.
- Hadar Gumay, dkk, *Laporan Kajian UU Pemilihan umum, Sebuah Rekomendasi terhadap Revisi UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan umum Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan DPD*, Jakarta: Cetro, 2011.
- Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati, Dari Dilema Ke Kompromi*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2010.
- Henry B. Mayo, *Mewujudkan Demokrasi Bermakna: Masalah dan Pilihan Indonesia*, Jakarta: Demos, 2005.
- Heroik M. Pratama, *Menyederhanakan Sistem Kepartaian*, Jakarta: Perludem, 2016.
- Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2013.

Jimly Asshidiqqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

-----, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

-----, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Gramedia, 2007.

Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Banyumedia Publishing, 2008.

Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.

Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2010.

Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2011.

Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik*, Malang: Setara Press, 2016.

Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010.

-----, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2014.

Muhadam Labolo, Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015.

Mukhtie Fadjar, *Pemilu, Perselisihan Hasil Pemilu Dan Demokrasi*, Malang : Setara press, 2013.

-----, *Tipe Negara Hukum*, Malang: Bayu Media Publishing, Cet.2, 2005.

M. Zaid Wahyudi, *Menjaga Pemilu Tetap Luber, Jurdil*, Harian Kompas, 2009.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Group, Ed. Revisi, 2005.

Pipit Rochijat Kartawidjaja dan Sidik Pramono, *Akal-akalan Daerah Pemilihan*, Jakarta: Perludem, 2007.

- Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT Raja Grafindo, 2007.
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.
- Rika Anggraini, *Kebijakan Penyederhanaan Partai Politik di Indonesia*, Tesis Magister, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2013.
- Saiful Mujani dkk, *Kuasa Rakyat, Analisis Tentang Perilaku Memilih dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Pasca Orde Baru*, Bandung: Mizan Publika, 2012.
- Sigit Pamungkas, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*. Yogyakarta: Institute for Democracy and Welfarism, 2011.
- Suryo Sakti Hadiwijoyo, *Negara, Demokrasi dan Civil Society*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012.
- Soewargono, *Menata Kebijakan Publik dalam Rangka demokratisasi dan pemerintahan yang efektif*, Jakarta: MIPI, 2009.
- Ubaidillah dkk, *Pendidikan Kewargaan; Demokrasi, Ham Dan Masyarakat Madani*, Jakarta: IAIN jakarta press, 2000.
- Veri Junaidi, Khoirunnisa Agustyati dan Ibnu Setyo Hastomo, *Politik Hukum Sistem Pemilu*, Jakarta: Perludem, 2013.
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika. Ed. 1 Cet.5, 2014.
- Zubakhrum Tjenreng, *Pilkada Serentak Penguatan Demokrasi Di Indonesia*, Depok: Pustaka Kemang, 2016.
- Zudan Arif Fakrulloh, *Hukum Indonesia: Dalam Berbagai Perspektif*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Nomor. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 14/PUU-XI/2013.

C. Jurnal

Fajlurrahman Jurdi, *Eksistensi Parlemen Indonesia Setelah Amandemen Konstitusi*, Jurnal Penelitian Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Hadi Shubhan, *Recall: Antara Hak Partai Politik dan Hak Berpolitik Anggota Parpol*, Jurnal Konstitusi, Volume 3 Nomor 4, Desember 2006.

Hasyim Asy'ari, *Sistem Pemilu Ramah Perempuan: Sebuah Gagasan*, Makalah disampaikan dalam seminar tentang *Pendidikan Politik Bagi Perempuan*, di Hotel Gitary Perdana, 2007.

Hayat, *Korelasi Pemilu Serentak dengan Multipartai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial*, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 11 Nomor 3 Tahun 2014.

Hidayat Nur wahid, *Eksistensi Negara Berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol.4 nomor 3, September 2007.

Irna Irmalina Daud, *Peningkatan Kualitas Hubungan Partai Politik dan Parlemen untuk Membangun Parlemen yang Efektif*, dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi: 31 Tahun 2009.

- Indra Pahlevi, *Hasil Pemilu Anggota DPR RI Tahun 2014 dan Penerapan Parliamentary Threshold*, Info Singkat Pemerintahan Dalam Negeri, Vol. 6 No. 9, Mei 2014.
- I Dewa Made Putra Wijaya, *Mengukur Derajat Demokrasi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden*, Jurnal IUS, Vol. II Nomor 6 Desember 2014.
- Kasman Siburian, *Pemilihan Umum Serentak dan Implikasinya Terhadap Penguatan Sistem Presidensial di Indonesia*, dalam Jurnal Hukum PATIK, Edisi 4, 2012.
- Laica Marzuki, *Keberadaan DPD dan Kaitannya Dalam Pembentukan UU*, Jurnal Legislasi Indonesia: Vol. 2 No.3, September 2005.
- Lutfil Ansori, *Telaah Terhadap Presidential Threshold Dalam Pemilu Serentak 2019*, Jurnal Yuridis Vol. 4 No. 1. Juni 2017.
- Mardian Wibowo, *Menakar Konstitusionalitas Sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-Undang*, Jurnal Konstirusi, Vol. 12 Nomor 2, Juni 2015.
- Nazaruddin, "kebijakan multipartai sederhana dalam Undang-Undang Pemilihan Umum," dimuat pada Jurnal Konstitusi, Laboratorium Konstitusi Sekolah Pasca Sarjana Univ. Sumatera Utara Vol. 1, Nomor 1 Tahun 2009.
- Nico Handani Siahaan, *Formula Penyederhanaan Jumlah Partai Politik di Parlemen Pada Pemilihan Umum di Indonesia*, Jurnal Politika, Vol. 1, No. 1, April 2016.
- Soebagio, *Distorsi dalam Transisi Demokrasi di Indonesia*, dalam Jurnal Makara, Sosial Humaniora, Vol.13, No. 2, Desember 2009.
- Sri Yanuarti Dan Moch. Nurhasim, *Mencari Sistem Pemilu dan Kepartaian yang Memperkuat Sistem Presidensial*, Jurnal Penelitian Politik, Vol. 10 No. 2, 2013.
- Sunny Ummul Firdaus, *Relevansi Parliamentary Threshold terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis*, Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 2, Sekjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, April 2011.
- Yogo Pamungkas, *Tinjauan Ambang Batas Perolehan Suara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, dan DPRD Terhadap UUD 1945*, Jurnal Recht s Vinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 3 Nomor 1, Tahun 2014.

D. Internet

<http://mediacenter.kpu.go.id/kpu-dalam-berita/1116-sederhanakan-partai-untuk-efektifkan-pemerintahan.html>.