

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Reformasi 1998 telah bergulir dan kemudian ditandai dengan jatuhnya rezim otoritarisme Orde Baru, yang selama 32 tahun membelenggu kebebasan masyarakat Indonesia dengan semangat militerismenya. Kehidupan berbangsa dan bernegara pun tidak bisa berjalan dengan bebas, karena bagai burung di dalam sangkar yang terbelenggu oleh rezim otoriter. Sampai akhirnya rakyat pun sadar akan sebuah kemerdekaan dan keadilan yang selama tiga dasawarsa terkekang.

Reformasi tiba laksana mata rantai yang saling sambung menyambung menuju ‘Indonesia baru’ yang sudah cukup lama diidamkan.¹ Indonesia tidak lagi hidup dalam belenggu jejaring otoritarisme kekuasaan, karena kebebasan berserikat, berkumpul mengeluarkan pendapat secara lisan dan tulisan yang dulunya sangat sulit dilakukan tetapi setelah reformasi itu berubah 160 derajat. Akhirnya perjuangan rakyat Indonesia yang dimotori oleh gerakan mahasiswa 1998 berhasil membawa kehidupan Indonesia menjadi lebih demokratis, walaupun banyak korban yang berjatuhan di masa tersebut.

Tetapi banyak hal yang menjadi koreksi oleh para reformis politik setelah berhasil menumbangkan rezim Orde Baru kala itu, salah satu yang terpenting adalah memperbaiki sistem politik. Karena berjalannya suatu negara tentu tidak lepas dari pengaruh sebuah sistem politik. Sistem politik akan senantiasa menjadi tolak ukur kemajuan dalam suatu negara. Negara yang maju dapat dipastikan bahwa sistem politik di dalamnya tertata dengan baik. Sistem politik sendiri dapat diartikan sebagai suatu mekanisme dari seperangkat fungsi, di mana fungsi-fungsi

¹ Lukman Hakim, *Revolusi Sistemik, Solusi Stagnasi Reformasi dalam bingkai sosialisme religius*, Kreasi Wacana, Yogyakarta, 2003, Hlm 1

tersebut melekat pada suatu struktur-struktur politik, dalam rangka pelaksanaan dan pembuatan kebijakan yang mengikat masyarakat.

Dalam suatu sistem politik terdapat berbagai unsur fundamental, dan salah satu unsur tersebut adalah partai politik. Maka dari itu, partai politik merupakan salah satu elemen penting politik dalam sebuah negara, tidak terkecuali juga di Indonesia. Menurut Miriam Budiardjo, partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya), dengan cara konstitusional guna melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.²

Partai politik juga dapat disebut sebagai alat oleh kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuannya tidak lain ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, dalam menjalankan kegiatan bernegara.³ Di dalam negara demokrasi, bukanlah hal yang aneh apabila ada sangat banyak partai politik yang bermunculan. Karena di dalam negara demokrasi telah terbuka kesempatan yang sebesar-besar untuk mendirikan partai politik dengan tujuan berkompetisi dalam pemilihan umum (pemilu).⁴

Dalam konteks Negara Indonesia yang secara kultural memiliki pola pikir yang pluralistik maka tidak aneh apabila ditemui banyak partai politik yang saling

² Miriam Budiharjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Edisi Revisi) PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2008, hlm 404.

³ Makalah Adi F Dkk, *Parlementary Thereshold*, terdapat dalam <http://bem-umk13.blogspot.com/2012/06/makalah-parliamentary-threshold-by-adi.html> (Diakses pada tanggal 10 April 2013)

⁴ Moh. Mahfud M.D, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, Hlm, 220-221.

berebut kekuasaan. Hal tersebut adalah hasil dari bentuk demokrasi yang sedang berlangsung di Indonesia. Namun, muncul sebuah pertanyaan besar, partai mana yang pantas duduk di puncak kekuasaan? Dengan banyaknya partai yang memiliki kepentingan masing-masing, maka tentu akan berdampak pada stabilitas pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Secara konstitusional, di Indonesia, bukanlah hal yang aneh apabila ada sangat banyak partai politik yang bermunculan. Karena memang negara telah menjamin kebebasan seperti yang tercantum dalam Pasal 28E ayat (3) Undang Undang Dasar (UUD) Negara Republik Indonesia (NRI) Tahun 1945 yang menyebutkan: *Bahwa Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.* Tapi, dengan banyaknya partai politik yang mengambil bagian sebagai ‘infrastruktur politik’⁵ yang terlibat dalam aktivitas pelengkapan ‘suprastruktur politik’ (elit pemerintahan)⁶, tidak menjamin negara tersebut dapat berjalan seperti apa yang diharapkan.

Maka dari itu haruslah ada sebuah sistem yang mengatur guna membatasi partai politik yang berada di kekuasaan. Salah satunya ialah dengan cara penyederhanaan partai politik. Tujuannya adalah untuk mengurangi jumlah partai yang terlibat dalam proses pemerintahan. Karena jumlah partai yang terlalu

⁵ Infrastruktur politik: yaitu suasana kehidupan politik rakyat yang berhubungan dengan kehidupan lembaga-lembaga kemasyarakatan dalam kegiatannya dapat memengaruhi baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan lembaga-lembaga kenegaraan dalam menjalankan fungsi serta kekuasaannya masing-masing. Untuk menyalurkan aspirasi dan kepentingan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Infrastruktur politik sering disebut sebagai bangunan bawah, atau mesin politik informal atau mesin politik masyarakat yang terdiri dari berbagai kelompok yang dibentuk atas dasar kesamaan social, ekonomi, kesamaan tujuan, serta kesamaan lainnya. Partai politik adalah salah satu golongan dari Infrastruktur politik.

⁶ Suprastruktur politik: (elit pemerintah) merupakan mesin politik resmi di suatu negara sebagai penggerak politik formal. Dalam perkembangan ketatanegaraan modern, pada umumnya elit politik pemerintah dibagi dalam kekuasaan eksekutif (pelaksana undang-undang), legislative (pembuat undang-undang), dan yudikatif (yang mengadili pelanggaran undang-undang), dengan sistem pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan.

banyak di dalam parlemen atau DPR dapat menyebabkan perpecahan di dalam tubuh parlemen itu sendiri.

Secara teoritis juga, di dalam pelaksanaan kegiatan bernegara demokrasi yang mendasarkan diri pada sistem presidensial, kesederhanaan partai politik dapat dikatakan adalah hal yang absurd.⁷ Meskipun begitu penyederhanaan partai merupakan sesuatu yang harus dilakukan. Karena dengan jumlah partai yang terlalu besar, aspirasi pelaksanaan pemerintahan akan sulit berjalan dengan lancar, sebab akan ada sangat banyak kepentingan yang terlibat di dalamnya.

Memang secara historis, gagasan tentang penyederhanaan partai politik telah ada sejak partai politik tumbuh dan berkembang di negeri ini. Karena sudah menjadi rahasia umum bahwa dinamika kehidupan partai politik di Indonesia seringkali diwarnai konflik internal dan perpecahan. Pada masa demokrasi liberal (masa Orde Lama) langgam politik Indonesia didominasi oleh konflik tajam antar partai politik sehingga pemerintahan seringkali mengalami instabilitas berkepanjangan. Bahkan, tidak jarang berujung pada kejatuhan kabinet. Kondisi itu membuat Presiden Soekarno cemas karena pemerintahan yang dipimpinnya menjadi sangat tidak efektif.⁸ Ekspresi kecemasan itu terlihat jelas tatkala dalam sebuah pidatonya Presiden Soekarno pada tahun 1959, mengajak rakyat Indonesia untuk bersama-sama mengubur partai politik.⁹

Ketika Indonesia memasuki masa demokrasi terpimpin, Soekarno mengajak untuk meninggalkan demokrasi barat/demokrasi liberal karena tidak

⁷ Catur Adi Subagio, *Pemilihan Umum 2009 Sebuah Eksperimentasi Demokrasi Menuju Konsolidasi Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, PKKPD-FH Universitas Muhammadiyah Magelang, (Volume II) 2009, Hlm 73.

⁸ Oleh Bawono Kumoro, *Urgensi "Parliamentary Threshold"*, Media Hukum Online, terdapat di <http://gagasanhukum.wordpress.com/2010/07/12/urgensi-%E2%80%9Cparliamentary-threshold%E2%80%9D/> (diakses pada 11 April 2013)

⁹ M. Rusli Karim, *Perjalanan Partai Politik di Indonesia, Sebuah Potret Pasang Surut*, Rajawali Press, Jakarta 1983, hlm 140-141.

sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia. Ideologi demokrasi terpimpin dituangkan dalam rumusan politik disebut dengan MANIPOL USDEK¹⁰. Salah satu prinsip pelaksanaan dari demokrasi terpimpin dalam rangka kembali ke UUD 1945 adalah menyederhanakan keadaan kepartaian, yaitu dengan mengurangi partai politik. Lalu dikeluarkan Pen-Pres No.7 tahun 1959 tentang syarat-syarat penyederhanaan partai, kemudian disusul Pen-Pres No.13 tahun 1960, tentang pengakuan, pengawasan, dan pembubaran partai politik.¹¹

Masih pada masa pemerintahan demokrasi terpimpinya, Presiden Soekarno juga secara sepihak membubarkan Partai Masyumi dan Partai Sosialis Indonesia (PSI) dengan alasan kedua partai politik tersebut terlibat dalam pemberontakan PRRI.¹²

Pada masa Orde Baru, yang sering juga disebut dengan era Demokrasi Pancasila, sebab ingin melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen. Dinamika kepartaian politik diawali dengan pembubaran Partai Komunis Indonesia (PKI) pada tanggal 12 Maret 1966 dengan keputusan Presiden/Panglima Tertinggi/Pemimpin Besar Revolusi No.1/3/1966 (Dikukuhkan dengan ketetapan MPRS No. XVV/MPRS/1966 tanggal 5 juli 1966) dan kemudian Partindo (1967) karena kedua partai politik tersebut dianggap terlibat dalam peristiwa G30S/PKI tahun 1965.¹³

¹⁰ Manipol/USDEK merupakan akronim dari Manifesto politik / Undang-Undang Dasar 1945, Sosialisme Indonesia, Demokrasi Terpimpin, Ekonomi Terpimpin, dan Kepribadian Indonesia yang oleh Soekarno sebagai haluan daripada negara Republik Indonesia maka harus dijunjung tinggi, dipupuk, dan dijalankan oleh semua bangsa Indonesia. bahwa diumpamakan Manifesto Politik-USDEK bagaikan Qur'an dan Hadis-shahih merupakan satu kesatuan maka Pancasila dan Manifesto Politik serta USDEK pun sama merupakan satu kesatuan. Juga dijelaskan dalam rekaman pidato Soekarno dalam Arsip Nasional Republik Indonesia (RI)

¹¹ *Ibid* Hal 147-148

¹² *Ibid* Hal 149

¹³ Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik, Dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Setara Press, Malang, 2012, hlm 33-34

Selanjutnya setelah Pemilu 1971, pemerintah mendorong (memaksa) partai politik yang telah ada untuk bergabung, kebijakan ini dikenal dengan istilah ‘fusi partai politik’, dan baru kemudian dikukuhkan melalui UU No 3 Tahun 1975. Partai-partai berideologi Islam dilebur menjadi satu di bawah bendera Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Sedangkan, partai-partai yang bercorak nasionalis dan Kristen disatukan menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Praktis, pelaksanaan pemilu 1977-1997 hanya diikuti oleh kedua partai politik tersebut ditambah Golongan Karya (Golkar). Jumlah parpol yang sedikit dengan Golkar sebagai *the ruling party* membuat efektivitas pemerintahan dan stabilitas politik tercapai.¹⁴

Apa yang dilakukan oleh Soekarno dan Soeharto ketika itu merupakan contoh nyata dari bentuk penyederhanaan partai politik yang pernah terjadi di Indonesia. Hanya saja, mekanisme yang ditempuh lebih merupakan inisiatif dari elite yang berkuasa, sehingga bersifat memaksa dan cenderung tidak demokratis.

Berbarengan dengan keterbukaan dan liberalisasi politik pada era reformasi, jumlah partai politik pun mengalami peningkatan yang signifikan. Kendatipun demikian, keinginan untuk melakukan penyederhanaan partai politik demi terciptanya efektivitas pemerintahan masih tetap ada. Namun, pada masa ini mekanisme yang ditempuh tentu jauh lebih demokratis ketimbang pada masa lalu.

Pada Pemilu 1999 dan 2004, mekanisme penyederhanaan itu dikenal dengan nama *electoral threshold*¹⁵. Ketentuan *electoral threshold* antara lain tercantum dalam Pasal 9 ayat (1) UU No 12 Tahun 2003 tentang pemilu. Pasal itu menyatakan bahwa partai politik yang secara otomatis dapat mengikuti pemilu

¹⁴ *Ibid* hlm 34-35

¹⁵ *Electoral threshold* adalah batas minimal suatu partai atau orang untuk memperoleh kursi (wakil) di parlemen.

berikutnya adalah yang memperoleh kursi sekurang-kurangnya 3 persen dari jumlah keseluruhan kursi di DPR. Jika syarat tersebut tidak dapat dipenuhi.¹⁶ Maka ada tiga opsi yang dapat dipilih agar dapat mengikuti pemilu berikutnya. *Pertama*, bergabung dengan partai politik yang lolos *electoral threshold*. *Kedua*, bergabung dengan sesama partai politik yang tidak lolos *electoral threshold* sehingga mencapai ambang batas suara 3 persen dan memilih nama salah satu partai politik itu. *Ketiga*, mendirikan partai politik baru dengan nama dan lambang yang baru.¹⁷

Tetapi ternyata realitas politik menunjukkan bahwa pada pemilu 1999 dan 2004 *electoral threshold* cenderung tidak efektif. Pada pemilu 1999 diberlakukan *electoral threshold* sebesar 2 persen, dari 48 partai politik peserta pemilu hanya 6 partai politik yang lolos. Namun, faktanya jumlah partai politik peserta pemilu 2004 bukanlah 6 partai politik, melainkan sebanyak 24 partai politik. Mayoritas dari partai politik yang menjadi peserta merupakan reinkarnasi dari sejumlah partai politik yang tidak lolos *electoral threshold* pada pemilu 1999.¹⁸

Pada pemilu 2004, *electoral threshold* dinaikkan menjadi 3 persen dan hanya 7 partai politik yang dapat memenuhinya. Namun, lagi-lagi fakta menunjukkan bahwa jumlah partai politik peserta pemilu 2009 tetaplah banyak, yaitu 34 partai politik.¹⁹ Karena ketentuan *electoral threshold* cenderung tidak tegas karena memperbolehkan partai politik yang tidak mampu memenuhi ketentuan *electoral threshold* untuk mengikuti pemilu berikutnya hanya dengan

¹⁶ Lihat Pasal 9 ayat (1) UU No 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu

¹⁷ Lihat Pasal 9 ayat (2) UU No 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu

¹⁸ Data peserta dan hasil Pemilu Tahun 2004, yang diakses Pada tanggal 12 April 2013 dari <http://partai.info/pemilu2004/hasilpemilulegislatif.php> yang juga bersumber pada hasil Rekapitulasi suara Perhitungan KPU tertanggal Rabu, 5 Mei 2004.

¹⁹ Data Pemilu Tahun 2009 yang diakses pada <http://www.pemiluindonesia.com/pemilu-2009/daftar-partai-politik-peserta-pemilu-2009.html> (Diakses pada tanggal 12 April 2013)

mengganti nama dan lambang partai saja. Akibatnya jumlah partai politik yang mengikuti pemilu tetap saja banyak.

Ketentuan *electoral threshold* pun diganti dengan *Parliamentary threshold*²⁰ atau ambang batas parlemen. *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen adalah ambang batas perolehan suara minimal partai politik dalam pemilihan umum untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD).²¹ *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen dapat juga dikatakan secara tidak langsung, sebagai metode penyederhanaan parta-partai yang ada, menjadi sebuah kesatuan yang lebih besar.

Indonesia pertama kali menerapkan *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen, yaitu di dalam UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dijelaskan bahwa bilangan pembagi pemilihan bagi kursi DPR, yang selanjutnya disebut BPP DPR, adalah bilangan yang diperoleh dari pembagian jumlah suara sah seluruh Partai Politik peserta Pemilu yang memenuhi ambang batas perolehan suara 2,5 persen (dua koma lima perseratus) dari suara sah secara nasional di satu daerah pemilihan dengan jumlah kursi di

²⁰ Sistem *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen pertama kali diterapkan pada pemilu tahun 2009. Berdasarkan Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, ambang batas parlemen ditetapkan sebesar 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional dan hanya diterapkan dalam penentuan perolehan kursi DPR dan tidak berlaku untuk DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota. Sistem *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen sebenarnya adalah perkembangan dari *Electoral threshold*. Pada pemilu 2004 dikenal istilah *Electoral threshold* dengan menerapkan batas minimum 3% (tiga persen) jumlah keseluruhan kursi yang diperoleh setiap partai politik di DPR. Setiap partai politik yang lolos *electoral threshold* secara otomatis akan mengikuti pemilu berikutnya. Akan tetapi, bagi partai politik yang tidak lolos diberikan 3 (tiga) opsi: *pertama*, bergabung dengan partai yang lolos *electoral threshold*. *Kedua*, bergabung dengan sesama partai politik yang tidak lolos *electoral threshold* sehingga mencapai ambang batas suara 3% dan memilih nama salah satu partai politik itu. *Ketiga*, mendirikan partai politik baru dengan nama dan lambang yang baru. Penerapan *electoral threshold* pada pemilu 2004 diharapkan dapat membatasi jumlah partai politik yang ikut berpartisi pada pemilu 2009.

²¹ Definisi yang dijelaskan oleh http://id.wikipedia.org/wiki/Ambang_batas_parlemen (diakses pada tanggal 11 April 2013)

suatu daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi Partai Politik Peserta Pemilu.²²

Akhirnya pun ketentuan batas *parliamentary threshold* sebesar 2,5 persen pada pemilu 2009 cukup berhasil dalam menyederhanakan jumlah partai politik. Tercatat jumlah partai politik yang lolos dan ada di DPR hanya sembilan partai politik antara lain, rincian jumlah kursi dan persentasi ambang batas parlemen:

Tabel 1.1
Rekapitulasi Partai Politik yang lolos di DPR pada Pemilu Tahun 2009:

No	Nama Partai Politik	Jumlah Kursi	Persentasi suara pada Pemilu 2009 (%)
1	Partai Demokrat	148	26,40
2	Partai Golkar	106	18,92
3	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	94	16,78
4	Partai Keadilan Sejahtera	57	10,17
5	Partai Amanat Nasional	46	8,21
6	Partai Persatuan Pembangunan	38	6,78
7	Partai Kebangkitan Bangsa	28	5,00
8	Partai Gerakan Indonesia Raya	26	4,64
9	Partai Hati Nurani Rakyat	17	3,04
	Total jumlah	560	100,00

Sumber: Tata Tertib DPR Tahun 2009²³

Selanjutnya, pada akhirnya pun dalam UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu DPR telah menyetujui untuk menaikkan *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen sekurang-kurangnya menjadi 3,5 persen dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota

²² Makalah Adi F Dkk, *Parliamentary*..... Op.Cit

²³ Lihat Pasal 19, Tata Tertib DPR RI Mengenai Fraksi, diakses dari <http://www.dpr.go.id/id/tentang-dpr/fraksi> (pada tanggal 12 April 2013)

DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.²⁴ Terlihat dari ketentuan dalam Undang-undang tersebut adanya kenaikan mengenai *Parliamentary threshold* dibandingkan pada UU No. 10 Tahun 2008 yang lalu yaitu sebesar 2,5 persen. Tidak hanya itu, UU No. 8 Tahun 2012 ini juga memberlakukan ketentuan mengenai *Parliamentary Threshold* untuk DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten. Hal ini sangat berbeda dengan UU No. 10 Tahun 2008 yang lalu yakni *Parliamentary threshold* hanya diberlakukan untuk DPR saja.

Latar belakang tersebut mendorong peneliti untuk mengkaji lebih jauh berkaitan dengan *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen yang telah ada di dalam UU No 10 Tahun 2008 tentang Pemilu, dan juga dalam UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu. Selain itu juga peneliti terdorong untuk meneliti perbandingan *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen yang berlaku pada UU No 10 Tahun 2008 dengan UU No. 8 Tahun 2012. Maka peneliti memberi judul pada proposal skripsi ini dengan **“PERBANDINGAN PARLIAMENTARY THERESHOLD DALAM UU NO. 10 TAHUN 2008 DENGAN UU NO. 8 TAHUN 2012 TENTANG PEMILU ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas maka rumusan masalah yang peneliti rumuskan adalah: *pertama*, apa perbedaan dan persamaan pengaturan *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen pada UU No 10 Tahun 2008 dan UU No. 8 Tahun 2012? *Kedua*, apa kelebihan dan kekurangan pengaturan *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen

²⁴ Lihat Pasal 208 UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu

pada UU No 10 Tahun 2008 dan UU No. 8 Tahun 2012? *Ketiga*, Apa tujuan pengaturan *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen pada UU No 10 Tahun 2008 dan UU No. 8 Tahun 2012?

C. Tujuan Penelitian

Adalah untuk mengetahui perbedaan dan persamaan pengaturan *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen UU No 10 Tahun 2008 dengan UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu, dan untuk mengetahui kelebihan dan kekurangan sistem *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen yang ada di dalam UU No 10 Tahun 2008 dengan UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu, serta untuk mengetahui apa sebenarnya tujuan pengaturan *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen.

D. Kegunaan Penelitian

Dari sisi teoritis normatif adalah untuk menambah wawasan ilmu pengetahuan tentang Partai Politik dan Pemilu dalam bidang dinamika ketatanegaraan Indonesia. Sedangkan dari sisi praktisnya adalah untuk mengerti dan memahami tentang sistem *Parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen dan pengaturan yang ada dalam UU No 10 Tahun 2008 dan UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu. Di mana kedua Undang-undang tersebut memiliki jumlah pengaturan yang berbeda dan tentu akan memiliki implikasi yang berbeda.

E. Tinjauan Pustaka

1. Negara Demokrasi

Indonesia merupakan Negara Demokrasi, di mana rakyatnya memiliki peran penting dalam memilih siapa yang menjadi wakilnya di pemerintahan.²⁵ Karena demokrasi pada dasarnya mengandung sistem politik rakyat pemegang kekuasaan tertinggi. Demokrasi juga sering dikatakan sebagai bentuk politik yang kekuasaan pemerintahannya berasal dari rakyat, baik secara langsung (demokrasi langsung) atau melalui perwakilan (demokrasi perwakilan).²⁶

Secara etimologi pengertian demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yakni “*demos*” yang artinya rakyat dan “*kratos/kratein*” artinya kekuasaan/ berkuasa. Jadi secara bahasa *demos- kratein* atau *demos-kratos* (demokrasi) adalah keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya, kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat yang berkuasa, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat.²⁷

Dalam sejarah perkembangannya, awal demokrasi modern dimulai sejak abad ke XVII dan Abad XVIII. Dimulai dengan ajaran Montesqieu, yaitu ajaran tentang pemisahan kekuasaan, yang kemudian terkenal dengan istilah ‘Trias Politika’ karena ajaran ini yang mempopulerkan tipe demokrasi modern dan kemudian dikembangkan oleh ajaran J.J Rousseau, yaitu dengan ajaran kedaulatan rakyatnya.²⁸

²⁵ Muhammad Maududy Ary, *Aspek Hukum dan Tugas Wewenang Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah Dalam Sistem Parlemen*, (Skripsi) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm 11

²⁶ Moh. Mahfud M.D, *Hukum dan....Log*. Cit Hlm 220.

²⁷ *Ibid* Muhammad Maududy Ary... dengan mengutip, Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi HAM dan Masyarakat Madani*, Prenenda Media, Jakarta, 2005, Hlm 110

²⁸ Soehino, *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta 2005, Hlm 240

Menurut Hans Kelsen, pada dasarnya demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat dan untuk rakyat. Yang melaksanakan kekuasaan Negara ialah wakil-wakil rakyat yang terpilih. Di mana rakyat telah yakin, bahwa segala kehendak dan kepentingannya akan diperhatikan di dalam melaksanakan kekuasaan Negara.²⁹ Sedangkan menurut C.F. Strong, demokrasi adalah Suatu sistem pemerintahan di mana mayoritas anggota dewan dari masyarakat ikut serta dalam politik atas dasar sistem perwakilan yang menjamin pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya pada mayoritas tersebut.³⁰

Menurut Handry B. Mayo, demokrasi adalah sistem politik yang di mana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana di mana terjadi kebebasan politik.³¹

Sedangkan menurut peristilahan komunis, demokrasi dikenal dengan istilah ‘demokrasi rakyat’. Yaitu demokrasi yang dipimpin penuh oleh diktator proletar (*a special form of democracy fulfilling the functions of proletarian dictatorship*). Demokrasi rakyat ini mengarah pada transisi menuju arah sosialisme³² atau dalam istilahnya bertujuan mewujudkan masyarakat tanpa kelas³³. Ditinjau dari sistem hukumnya demokrasi komunis/ demokrasi rakyat, hukum yang berlaku pada demokrasi ini kurang ketat, sehingga keadaan hukum

²⁹ C.S.T Kansil, *Hukum Pemerintahan Indonesia*, Ghalia Indonesia (Edisi Revisi), Jakarta, 2005, Hlm 51

³⁰ Sobirin Marlian, *Perkembangan Lembaga-lembaga Negara di Indonesia*, Totalmedia, Yogyakarta, 2011, Hlm 29

³¹ Miriam Budiharjo, *Dasar-dasar... Op.Cit* Hlm 117

³² *Ibid* Hlm 157

³³ Masyarakat tanpa kelas merujuk pada masyarakat yang semua anggotanya tidak termasuk kelas sosial apa pun. Beberapa perbedaan, seperti kekayaan, pendapatan, pendidikan, kebudayaan, atau jejaring sosial, mungkin saja muncul dan hanya dapat diperoleh melalui pengalaman maupun prestasi individu dalam lingkungan masyarakat tersebut. Konsep masyarakat tanpa kelas ini berasal dari pertentangan kelas Proletar dan Borjuis.

ada batasan-batasan tertentu. Dari aspek ekonominya, Sistem ekonomi diatur sentralistik/penguasaan oleh pusat/Negara kalau pun ada ekonomi swasta ia sangat terbatas. Ada pun aspek agamanya penganut demokrasi ini tidak percaya kepada tuhan, dianggap kehidupan manusia hanya berdasarkan suatu evolusi di tentukan oleh hukum-hukum kehidupan tertentu.³⁴ Bahkan bapak Marxisme³⁵, Karl Marx berkata ‘Tuhan adalah candu’, bahwa Tuhan adalah manifestasi dari manusia, dalam artian Tuhan hanyalah buatan dari manusia dan agama juga ciptaan manusia.³⁶

Dalam konteks keindonesiaan, demokrasi yang dianut oleh Indonesia ialah demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Menurut Denny Indrayana, demokrasi pancasila adalah demokrasi yang mengutamakan musyawarah mufakat tanpa oposisi.³⁷ Prinsip dalam demokrasi Pancasila sedikit berbeda dengan prinsip demokrasi secara universal. Adapun ciri-ciri demokrasi Pancasila sebagai berikut:

1. Pemerintah dijalankan berdasarkan konstitusi (UUD)
2. Adanya pemilu secara berkesinambungan
3. Adanya peran-peran kelompok kepentingan
4. Adanya penghargaan atas HAM serta perlindungan hak minoritas.
5. Demokrasi Pancasila merupakan kompetisi berbagai ide dan cara untuk menyelesaikan masalah.
6. Ide-ide yang paling baik akan diterima, bukan berdasarkan suara terbanyak.³⁸

³⁴<http://rani-semblanjhe.blogspot.com/2012/03/perbedaan-demokrasi-liberal-komunis-dan.html> (diakses pada 12 April 2013)

³⁵ Marxisme adalah sebuah paham yang mengikuti pandangan-pandangan dari Karl Marx. Marx menyusun sebuah teori besar yang berkaitan dengan sistem ekonomi, sistem sosial, dan sistem politik. Pengikut teori ini disebut sebagai Marxis. Marxisme mencakup materialisme dialektis dan materialisme historis serta penerapannya pada kehidupan sosial, Marxisme merupakan dasar teori komunisme modern. Teori ini tertuang dalam buku *Manifesto Komunis* yang dibuat oleh Marx dan Friedrich Engels. Lihat Franz Magnis Suseno, *Pemikiran Karl Mark, Dari Utopis ke Perselisihan revolusionisme*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, Hlm 5-11

³⁶ Ali Syari'ati, *Kritik Islam Atas Marxisme dan Sesat Pikir Barat Lainnya*, Mizan, Bandung, 1980, Hlm 115-118

³⁷ Denny Indrayana, *Indonesia dibawah Soeharto: Order Otoliter Baru, Amandemen UUD 1945: antara mitos dan pembongkaran*, Mizan Pustaka, Bandung, 2007, Hlm 141

³⁸ http://id.wikipedia.org/wiki/Demokrasi_Pancasila (Diakses pada 12 April 2013)

Adapun pernyataan yang menyatakan partai politik merupakan salah satu pilar utama dalam demokrasi. Maka dari itu parpol hendaknya menjadi penyalur aspirasi dan kepentingan warga negara dalam pembuatan keputusan-keputusan yang menyangkut hajat hidup mereka.³⁹ Oleh karena itu demokrasi tidak bisa lepas dengan kedaulatan rakyat dan pelaksanaan rakyat tidak lepas dari Pemilihan Umum (Pemilu).⁴⁰

2. Pemilu dan Demokrasi

Pada umumnya di negara demokrasi, pemilu selalu dianggap sebagai lambang, sekaligus tolak ukur, dari pelaksanaan demokrasi itu.⁴¹ Menurut Mahfud M.D, hubungan pemilu dan demokrasi ibarat dua keping mata uang yang tidak bisa dipisahkan. Dalam artian untuk melaksanakan demokrasi haruslah ada sistem pemilu yang menjalankannya.⁴² Pemilu dapat juga dianggap sebagai suatu proses pergantian kekuasaan secara damai yang dilakukan secara berkala sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan konstitusi. Prinsip-prinsip dalam pemilihan umum yang sesuai dengan konstitusi antara lain prinsip kehidupan ketatanegaraan yang berkedaulatan rakyat (demokrasi) ditandai bahwa setiap warga negara berhak ikut aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan kenegaraan. Dari prinsip-prinsip pemilu tersebut dapat kita pahami bahwa pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam proses penyelenggaraan kekuasaan dalam sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi.

Dalam tatanan demokrasi secara universal, pemilihan umum adalah sarana sekaligus praktik politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah

³⁹ Catur Adi Subagio, *Pemilihan Umum...Op.Cit*, Hlm 70

⁴⁰ Muhammad Maududy Ary, *Aspek Hukum...Op.Cit* Hlm 11

⁴¹ Miriam Budiharjo, *Dasar-dasar... Op.Cit* Hlm 461

⁴² Moh. Mahfud M.D, *Hukum....Op.Cit*, Hlm 222

pemerintahan perwakilan (*representative government*). Karena dengan pemilihan umum, masyarakat secara individu memiliki hak untuk dipilih sebagai pemimpin atau wakil rakyat maupun memilih pemimpin dan wakilnya di lembaga legislatif.⁴³

Pemilu juga dapat dikatakan suatu proses, di mana para pemilih memilih orang-orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan yang beraneka-ragam, mulai dari Presiden, hingga wakil rakyat di pelbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa. Dalam Pemilu, para pemilih juga disebut konstituen, dan kepada merekalah para peserta Pemilu menawarkan janji-janji dan program-programnya pada masa kampanye. Kampanye dilakukan selama waktu yang telah ditentukan, menjelang hari pemungutan suara. Setelah pemungutan suara dilakukan, proses penghitungan pun dimulai untuk menentukan siapa pemenang pemilu. Ada pun manfaat pemilu menurut Komisi Pemilihan Umum (KPU) pemilu adalah sebagai berikut:

“Dalam perspektif demokrasi, pemilu memiliki beberapa manfaat. *Pertama*, pemilu merupakan implementasi perwujudan kedaulatan rakyat. Asumsi demokrasi adalah kedaulatan terletak di tangan rakyat. Karena rakyat yang berdaulat itu tidak bisa memerintah secara langsung maka melalui pemilu rakyat dapat menentukan wakil-wakilnya dan para wakil rakyat tersebut akan menentukan siapa yang akan memegang tampuk pemerintahan.

Kedua, pemilu merupakan sarana untuk membentuk perwakilan politik. Melalui pemilu, rakyat dapat memilih wakil-wakilnya yang dipercaya dapat mengartikulasikan aspirasi dan kepentingannya. Semakin tinggi kualitas pemilu, semakin baik pula kualitas para wakil rakyat yang bisa terpilih dalam lembaga perwakilan rakyat.

Ketiga, pemilu merupakan sarana untuk melakukan penggantian pemimpin secara konstitusional. Pemilu bisa mengukuhkan pemerintahan yang sedang berjalan atau untuk mewujudkan reformasi pemerintahan. Melalui pemilu, pemerintahan yang aspiratif akan dipercaya rakyat untuk

⁴³ Lihat Walid Mustafa, *Pemilu dan Proses Demokratisasi di Indonesia*, Kompasiana.com Diakses dari <http://politik.kompasiana.com/2012/06/29/pemilu-dan-proses-demokratisasi-di-indonesia-473456.html> (Pada tanggal 12 April 2013)

memimpin kembali dan sebaliknya jika rakyat tidak percaya maka pemerintahan itu akan berakhir dan diganti dengan pemerintahan baru yang didukung oleh rakyat.

Keempat, pemilu merupakan sarana bagi pemimpin politik untuk memperoleh legitimasi. Pemberian suara para pemilih dalam pemilu pada dasarnya merupakan pemberian mandat rakyat kepada pemimpin yang dipilih untuk menjalankan roda pemerintahan. Pemimpin politik yang terpilih berarti mendapatkan legitimasi (keabsahan) politik dari rakyat.”⁴⁴

3. Parliamentary Threshold

Ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold* adalah ambang batas perolehan suara minimal partai politik dalam pemilihan umum untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Di Indonesia pertama kali menerapkan *parliamentary threshold* Berdasarkan Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, ambang batas parlemen ditetapkan sebesar 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional dan hanya diterapkan dalam penentuan perolehan kursi DPR dan tidak berlaku untuk DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota. Ketentuan ini diterapkan pada Pemilu 2009.⁴⁵

Menurut Rachmad Yuliadi Nasir, Tujuan penerapan ambang batas perwakilan atau *parliamentary threshold* antara lain:

- a. Membatasi masuknya partai politik yang tidak memperoleh dukungan yang signifikan dari pemilih untuk hadir di parlemen;
- b. Menyaring partai politik peserta Pemilu berikutnya karena dengan banyaknya partai politik peserta Pemilu di dalam parlemen, tidak hanya berdampak pada, misalnya, aspek pendanaan, termasuk juga biasanya membingungkan pemilih pada saat pemilihan.⁴⁶

⁴⁴ Proposal Komisi Pemilihan Umum (KPU) Terdapat dalam <http://www.google.com> (diakses pada 12 April 2013)

⁴⁵ Lihat Pasal 9 ayat (1) UU No 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu

⁴⁶ Rachmad Yuliadi Nasir, *Penetapan MK: Parliamentary Threshold (PT) Sebesar 3,5 Persen Tidak Berlaku secara Nasional*, (Opini Kompasiana) 2012.

Membandingkan penerapan *parliamentary threshold* di beberapa negara lain di dunia. Di Parlemen (Bundastag)⁴⁷ Jerman juga menerapkan sistem *parliamentary threshold* dengan batas 5 persen atau 3 kursi di Bundastag. Di Rumah Selandia Baru, Parlemennya juga memiliki batas 5 persen, tetapi jika peserta mendapatkan setidaknya satu kursi di parlemen maka ambang batas tidak berlaku.⁴⁸

Ada pun juga negara-negara seperti Portugal, Afrika Selatan, Finlandia, Belanda, dan Republik Makedonia yang memiliki sistem representasi proporsional tanpa batas, meskipun Belanda memiliki aturan bahwa kursi pertama tidak pernah dapat menjadi kursi sisanya, yang berarti bahwa ada ambang batas efektif 100% dibagi dengan jumlah total kursi. Sedangkan dalam pemilihan parlemen Slovenia tahun 1992 dan 1996 *parliamentary threshold* atau ambang batas ditetapkan pada 3 kursi di parlemen. Ini berarti bahwa partai yang ingin mendapatkan kursi membutuhkan suara sekitar 3,2 persen dari suara untuk melewati ambang batas. Pada tahun 2000 ambang batas dinaikkan menjadi 4 persen suara.⁴⁹

Dalam sejarahnya sekitar tahun 1960an-1970an, di Turki lebih ekstrim menerapkan sistem *parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen, yaitu dengan jumlah yang sangat tinggi senilai 10 persen.⁵⁰ Tingginya ambang batas

⁴⁷ Bundastag adalah nama Parlemen Jerman yang merujuk pada Institusinya, sedangkan Dalam percakapan sehari-hari di Jerman dalam bahasa Jerman, istilah *Reichstag* merujuk kepada gedungnya. Penjelasan dari wikipedia.

⁴⁸ http://www.princeton.edu/~achaney/tmve/wiki100k/docs/Election_threshold.html (diakses pada tanggal 13 April 2013)

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ Majelis Dewan Parlemen Eropa menyatakan batas *Parliamentary Therseshol* Turki terlalu berlebihan dan menghimbau Turki untuk menurunkannya pada forum (Resolusi Dewan Eropa). Tetapi ternyata setelah diadili oleh Mahkamah HAM Eropa Pada tanggal 30 Januari 2007, Mahkamah memutuskan bahwa ambang 10% yang diberlakukan di Turki tidak melanggar hak untuk pemilihan umum yang bebas, karena dijamin oleh Konvensi Hak Asasi Manusia. Dengan alasan, bahwa bagaimanapun batas yang sama seperti pada umumnya di negara Eropa tidak bisa

tersebut bertujuan untuk mencegah koalisi multi-partai dan menghentikan fragmentasi partai politik.⁵¹

F. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dalam penelitian ini adalah seputar *parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen, juga UU No 10 Tahun 2008 dengan UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu.

2. Metode Pengumpulan Data

Yaitu dengan studi pustaka yang dilakukan dengan cara menelaah buku-buku literatur, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen penting, dan berbagai artikel atau tulisan tentang *parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen yang relevan untuk menjadi objek penelitian.

3. Sumber Data

Data penelitian kepustakaan (*library research*) yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan bahan hukum. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

- UUD 1945
- Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu
- Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu

b. Bahan Hukum Sekunder

- Berupa buku-buku literatur

dipaksakan di negara yang berbeda. Dalam kasus Turki dibenarkan karena dalam rangka untuk menstabilkan situasi politik di Turki.

⁵¹ Dari http://en.wikipedia.org/wiki/Election_threshold (diakses pada 13 April 2013)

- Makalah Seminar
- Opini atau Artikel Hukum
- c. Bahan Hukum Tersier
 - Kamus

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan penelitian kepustakaan, yaitu dengan:

- a. Studi Kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan literatur-literatur yang berhubungan dengan penelitian ini, kemudian dianalisis dan diambil kesimpulannya.
- b. Studi dokumentasi, yaitu dengan mengumpulkan dokumen-dokumen resmi berkaitan dengan tentang *parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen, yang juga berkaitan dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu untuk kemudian dianalisis secara komperhensif dan kemudian diambil kesimpulannya.

5. Metode Pendekatan

Untuk metode penelitian ini, peneliti menggunakan metode pendekatan yuridis normatif dan politis, yaitu metode yang meninjau dan menganalisis objek penelitian dengan menitikberatkan pada aspek-aspek yuridis dan politis yang terkait dengan objek penelitian, yang dalam hal ini yaitu UUD 1945, Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu dan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu serta peraturan

perundang-undangan lainnya. Aspek lainnya dari hal di atas digunakan sebagai hal pelengkap.

6. Analisis Data

Dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh, disajikan secara deskriptif dan dianalisa secara kualitatif (*Content analysis*) dengan langkah-langkah sebagai berikut:

- a. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian.
- b. Hasil klasifikasi kemudian di sistematisasikan.
- c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam pengambilan kesimpulan