

**URGENSI PENGATURAN KENAIKAN AMBANG BATAS BAGI PARTAI
POLITIK**
(Studi Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 perbandingan Undang-Undang
Nomor 7 tahun 2017)
SKRIPSI



EVI KARUNIA PUTRI
No. Mahasiswa: 13410522

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**

**URGENSI PENGATURAN KENAIKAN AMBANG BATAS BAGI PARTAI
POLITIK
(Studi Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 perbandingan Undang-Undang
Nomor 7 tahun 2017)**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh :

EVI KARUNIA PUTRI

No.Mahasiswa : 13410522

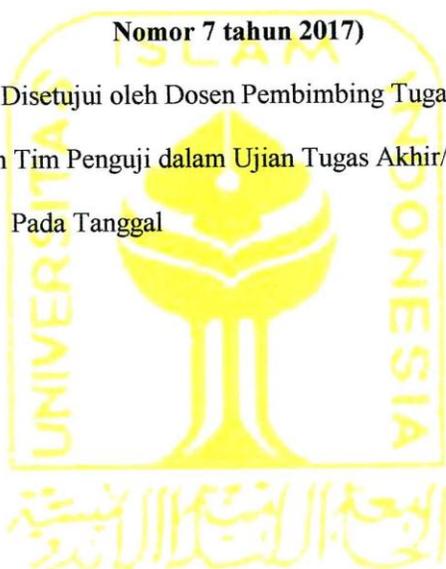
**PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2018**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**URGENSI PENGATURAN KENAIKAN AMBANG BATAS BAGI PARTAI
POLITIK**

**(Studi Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 perbandingan Undang-Undang
Nomor 7 tahun 2017)**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan
ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada Tanggal



Yogyakarta,

Dosen Pembimbing

(Saifudin, Dr., SH., M.Hum.)
NIP864100101



**URGENSI PENGATURAN KENAIKAN AMBANG BATAS BAGI PARTAI
POLITIK**

(Studi Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 perbandingan Undang-Undang

Nomor 7 tahun 2017)

Tim Penguji dalam

Ujian Tugas Akhir/ Pendaran

Pada Tanggal 7 Febuari 2018 dan Dinyatakan Lulus

Yogyakarta, 12 Febuari 2018

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : Dr. Saifudin, S.H., M.Hum.

2. Anggota : Dr. Drs. H. Muntoha, S.H., M.Ag.

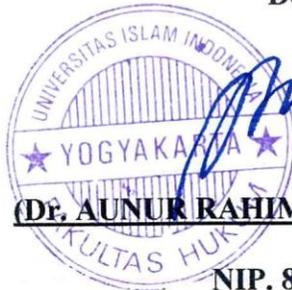
3. Anggota : Dr. H. Ridwan, S.H., M.Hum.

Mengetahui

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan,



(Dr. AUNUR RAHIM FAQIH, S.H., M.Hum)

NIP. 844100101

SURAT PERNYATAAN
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR
MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Evi Karunia Putri

No. Mahasiswa : 13410522

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi dengan judul :

**“ URGENSI PENGATURAN KENAIKAN AMBANG BATAS BAGI PARTAI
POLITIK**

**(Studi Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 perbandingan Undang-Undang
Nomor 7 tahun 2017)”**

Karya Ilmiah ini saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan :

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

2. Meskipun secara prinsip hak milik karya tulis ilmiah ini pada saya, namun demi kepetingan akademik dan pengembangannya, saya memberikan wewenang kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan sebagaimana mestinya.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi administrative maupun sanksi pidana jika saya terbukti melakukan pelanggaran dan atas pernyataan tersebut saya juga akan bersikap kooperatif apabila pelanggaran itu terjadi dan melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta melakukan penandatanganan berita acara tentang hak dan kewajiban saya di depan Majelis atau Tim Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir/terjadi pada karya ilmiah saya ini.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, serta dengan sadar tanpa ada tekanan dari pihak manapun.

Yogyakarta, 12 Februari 2020

Yang membuat pernyataan,


Evi Karunia Putri

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Evi Karunia Putri
2. Tempat Lahir : Bantul
3. Tanggal Lahir : 22 juli 1995
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Jl . Tunjung No 1 Baciro Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jl. Tambak Bayan TB 7 No 4 Yogyakarta
8. Identitas Orang Tua
 - a. Nama Ayah : Suhardi
Pekerjaan Ayah : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Endang Nurnaningsih
Pekerjaan Ibu : wiraswasta
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Muhammadiyah Demangan
 - b. SMP : SMP Negeri Perak
 - c. SMA : SMA Muhammadiyah 1 Yogyakarta
10. Organisasi : -
11. Hobby : Merias

Yogyakarta,

Yang bersangkutan,



(Evi Karunia Putri)

NIM. 13410522

MOTTO

“Wa man jaahada fa-innamaa yujaahidu linafsihi.”

Barang siapa yang bersungguh-sungguh sesungguhnya itu adalah untuk dirinya sendiri.

PERSEMBAHAN

**Ku persembahkan pemikiran sederhana ini khusus
Kepada :**

**Ke-dua orang tua tercinta yang tidak pernah lelah dan berhenti memberikan kasih sayang, pengorbanan, perjuangan, motivasi, dan memberikan suri tauladan dalam kehidupan serta selalu mendoakan penulis.
(Suhardi & Endang Nurnaningsih)**

Suami dan kedua mertua saya yang tidak pernah berhenti memberikan motivasi dan kasih sayangnya kepada penulis.

**Ku persembahkan pula pemikiran sederhana ini
Kepada :**

✓ *Bangsa dan Negaraku Indonesia...*

✓ *Almamaterku, Universitas Islam Indonesia...*

KATA PENGANTAR



Assalamualikum Wr. Wb

Dengan mengucapkan puji syukur kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul

“URGENSI PENGATURAN KENAIKAN AMBANG BATAS BAGI PARTAI POLITIK (Studi Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 perbandingan Undang- Undang Nomor 7 tahun 2017)“.

Adapun yang menjadi tujuan penyusunan skripsi ini untuk mengakhiri studi dan untuk memperoleh Gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia di Yogyakarta.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis telah banyak dibantu oleh berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Kepada orang tua tercinta, Bp. Suhardi & Ibu. Endang Nurnaningsih terimakasih untuk segala hal. Berkat doa, motivasi, bimbingan, dan membantu penulis dengan hati yang tulus dalam berjuang menuntut ilmu dan meraih pendidikan yang tinggi, pada akhirnya penulis dapat mengerjakan tugas akhir dengan lancar;
2. Kepada Bapak Saifudin,Dr,SH,M.Hum selaku dosen pembimbing penulis. Dengan sabar dan membimbing memberikan pengarahan kepada penulis dalam

mengerjakan tugas akhir, serta sekaligus menjadi Orang Tua penulis dengan ikhlas dan tulus, memberikan motivasi dan pelajaran hidup kepada penulis;

3. Kepada Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M.Hum selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;
4. Kepada seluruh Dosen dan pegawai Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, berkat dukungannya penulis dapat mengerjakan tugas akhir dengan lancar;
5. Kepada Mertua Saya Ir. H. Suwardi Saropie & Hj. Ismarhaeni terimakasih sudah selalu mengingatkan dan menjadi penyemangat selama penulis mengerjakan skripsi ini;
6. Kepada suami saya Haldi M terimakasih sudah menemaniku dalam suka dan duka, selalu menjaga, mambantu dan mendoakan dalam situasi apapun.
7. Kepada kakak saya Hifni, Rivan, Winda & Anggun terimakasih sudah selalu memberi semangat pada penulis.
8. Kepada kakak ipar saya Indri, Andre, Hepie, Ricka, Hesar, Nilma, Adis, Ryan, dan semua ponakan-ponakan saya terimakasih sudah selalu memberi semangat pada penulis
9. Kepada teman-teman penulis yang telah berjuang bersama-sama dalam suka duka maupun menghiasi hari-hari penulis selama kuliah di Fakultas Hukum. Revi Apriany, Karina Tri Agustina, Adinda Rahma, Adi Waskita, Amel, Almira Adelia, Fariz, Sadiq, Angga, Bara dan para teman teman yang lain, yang mungkin belum penulis sebutkan

10. Kepada sahabat SMA, Amel , Almira, Weni, Chika, Sarah Muhammadiyah 1 Yogyakarta yang dari dulu hingga sekarang setia selalu memberi semangat pada penulis;
11. Teman-teman KKN Iva, Risti, Abel, Ari, Wahid, Ilham, Hilal
12. Kepada seluruh teman-teman seperjuangan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak b.isa disebut penulis satu persatu.
13. Semua pihak yang berkontribusi bagi penulis yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Terimakasih telah menjadi guru bagi penulis.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang turut berpartisipasi dalam penulisan hukum ini, semoga tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi pembaca.

Wassalamu'alaikum Wr.WB

Yogyakarta, 12 febuari 2018



(Evi Karunia Putri)

URGENSI PENGATURAN KENAIKAN AMBANG BATAS PARLEMEN
BAGI PARTAI POLITIK (Studi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012
perbandingan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017)

Abstrak

Penelitian ini mengkaji permasalahan urgensi pengaturan kenaikan ambang batas parlemen bagi partai politik dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Serta guna mengetahui arah politik hukum penataan ambang batas parlemen menuju pemilu yang demokratis.

Metode penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian adalah penelitian hukum normatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan sejarah, pendekatan perundang-undangan serta pendekatan konseptual. Bahan hukum diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier. Bahan hukum yang dikumpulkan melalui studi pustaka dan studi dokumen kemudian diolah dan disusun secara deskriptif.

Analisis dalam penelitian ini memaparkan bahwa latar belakang munculnya pengaturan mengenai kenaikan ambang batas dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dapat dilihat dari keterangan pemerintah, keterangan Dewan Perwakilan Rakyat serta pendapat Mahkamah Konstitusi. Kenaikan ambang batas parlemen berkaitan dengan kebebasan politik dan keberadaan partai politik di Indonesia. Arah politik hukum yang hendak dicapai dapat dilihat dari pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 itu sendiri. Tujuan dan manfaat yang hendak dicapai dengan diaturnya kenaikan ambang batas parlemen dalam pemilu menunjukkan kepentingan-kepentingan partai politik guna mempertahankan eksistensinya.

Kata Kunci: Ambang Batas, Partai Politik, Parlemen, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGAJUAN.....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR.....	iv
HALAMAN PERNYATAAN ORISINAL KARYA TULIS.....	v
HALAMAN CURRICULUM VITAE.....	vi
MOTTO	vii
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xiii
ABSTRAK.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Tinjauan Pustaka	7
E. Definisi Operasional.....	21
F. Metode Penelitian	22
G. Sistematika Penulisan	24

BAB II HUBUNGAN ANTARA DEMOKRASI, LEMBAGA PERWAKILAN, DAN PEMILIHAN UMUM.....	27
A. Tinjauan tentang Demokrasi	27
B. Tinjauan tentang Lembaga Perwakilan	45
C. Tinjauan tentang Pemilihan Umum	51
D. Tinjauan tentang Prinsip-prinsip Umum Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Islam	55
BAB III TINJAUAN TENTANG PARTAI POLITIK, KEDUDUKAN PARTAI POLITIK DALAM PARLEMEN.....	72
A. Pengertian Partai Politik	73
B. Fungsi Partai Politik	77
C. Jenis-jenis Partai Politik	81
D. Perkembangan Partai Politik di Indonesia	82
BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA.....	85
A. Deskripsi Data	87
B. Urgensi Kenaikan Ambang Batas Parlemen dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	91
C. Urgensi kenaikan Ambang batas Parlemen dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017.....	102
D. Arah Politik Hukum Penataan Ambang Batas Parlemen Menuju Pemilu yang Demokratis.....	104

BAB V PENUTUP.....	126
A.kesimpulan.....	126
DAFTAR PUSTAKA.....	126

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan suatu negara demokrasi yang mengutamakan kepentingan rakyat di atas kepentingan lainnya baik individu maupun golongan. Demokrasi ini sendiri merupakan kekuasaan yang dipegang oleh rakyat (dari, oleh dan untuk rakyat).¹ Demokrasi adalah sebuah bentuk sistem politik dalam rangka mewujudkan kedaulatan rakyat yang dijalankan oleh pemerintah. Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi bahwa demokrasi sebagai sistem politik adalah “sistem politik yang demokratis ialah di mana kebijaksanaan umum ditemukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik”.²

Tidak dapat dibantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran dan

¹Berdasarkan pada teori baron montesque bahwa demokrasi merupakan kedaulatan tertinggi dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan pada suatu negara dengan sistem demokrasi itu sendiri.

² Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hlm.7

performansi politik ini di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini, yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya.³

Demokrasi merupakan sistem kenegaraan yang sangat populer di dunia, banyak negara menerapkan prinsip demokrasi sebagai landasan dalam menjalankan roda pemerintahannya, demokrasi pun dianggap sebagai bentuk kehidupan bernegara ideal, populer dan menjadi idaman bagi masyarakat seluruh dunia, demikian pula dengan Indonesia yang sejak tahun 1945 telah banyak melakukan praktik-praktik kenegaraan dengan berbagai macam label demokrasi, mulai dari demokrasi parlementer, demokrasi liberal, demokrasi terpimpin sampai demokrasi pancasila, meskipun dalam pelaksanaannya cenderung masih otoriter dan liberalisme.

Bentuk demokrasi itu pun dapat tercermin dalam pelaksanaan pemilihan umum di suatu negara tertentu untuk memilih pejabat Negara sebagai pemimpin, pemilihan umum yang demokratis menjadi arena pertarungan para anggota masyarakat untuk dipilih dan memilih calon yang akan menduduki jabatan Negara mulai dari Presiden dan Wakil Presiden, anggota parlemen, utusan daerah, gubernur dan wakil gubernur sampai pada bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota. Proses pencalonan juga harus terbuka sehingga setiap warga negara memiliki akses dan berhak untuk mencalonkan diri sesuai

³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2005, hlm 241.

syarat-syarat yang diterapkan oleh Undang-Undang yang berlaku.⁴ Dengan demikian makna demokrasi bahwa negara yang dijalankan, berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat karena kedaulatan berada ditangan rakyat.

Kedaulatan Rakyat menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengemukakan, dalam paham kedaulatan (*democracy*), rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara.⁵ Hal ini ditegaskan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Pasal 1 ayat (2) bahwa “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*”.

Salah satu tujuan dari pelaksanaan demokrasi itu sendiri adalah untuk mensejahterakan rakyat. Dalam hal ini untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah harus berupaya untuk melakukan pembangunan di berbagai aspek baik itu di bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya secara merata mulai dari pemerintah pusat sampai di tingkat daerah yang terbentang dari Sabang sampai Marauke. Terjadinya ketidakmerataan sistem pembangunan pada masa orde baru menyebabkan banyaknya pemekaran daerah yang tercipta pasca orde reformasi sebagai wujud dari pelaksanaan sistem demokrasi, untuk itulah pemerintah pusat memberikan wewenang pada pemerintah daerah dengan mewujudkan sistem desentralisasi yakni penyerahan kewenangan dari

⁴ Hafied Cangara, *Komunikasi Politik : Konsep, Teori, dan Strategi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm 72.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-3, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm.413-414.

pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi rakyatnya, dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum, karena pemilihan umum (pemilu) merupakan konsekuensi logis diauntnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik.⁶

Pemilihan umum merupakan salah satu sendi untuk tegaknya sistem demokrasi. Oleh karena itu, tujuan pemilu tidak lain adalah untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip demokrasi dengan cara memilih wakil-wakil rakyat di Badan Perwakilan Rakyat. Kesemuanya dilakukan dalam rangka mengikutsertakan rakyat dalam kehidupan ketatanegaraan.⁷

Negara Indonesia sudah memiliki beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemilihan umum. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, merupakan undang-undang pemilihan umum yang keempat. Hal ini mengindikasikan

⁶ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Yogyakarta: Thafa Media, 2014, hlm 121.

⁷*Ibid.*, hlm. 122.

bahwa kecenderungan bangsa kita, hampir setiap lima tahun sekali khususnya menjelang pemilihan umum melakukan pergantian undang-undang.

Siklus pergantian Undang-Undang ini memang dimungkinkan secara politik dan memiliki basis legal, namun boleh dikatakan legislator belum memiliki visi yang baik dalam menciptakan demokrasi yang berkualitas. Hal ini terbukti lebih jelas dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Perdebatan demi perdebatan terjadi berubangan dengan beberapa pasal yang ada dalam undang-undang ini.

Salah satu pasal yang menimbulkan perdebatan panjang adalah mengenai ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menentukan 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.” Hal ini berarti bahwa setiap partai politik peserta pemilu harus memperoleh sekurang-kurangnya 3,5% suara sah untuk DPR RI, untuk dapat diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. Dengan demikian, meskipun suatu partai memperoleh lebih dari 3,5% suara sah di pemilu anggota DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota, jika perolehan suaranya untuk pemilu anggota DPR RI kurang dari 3,5%, maka partai tersebut secara otomatis tidak

bisa ikut dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota.

Pemberlakuan ambang batas secara nasional ini, kemudian diajukan *judicial review* oleh beberapa partai yang merasa hak konstitusionalnya diabaikan. Berdasarkan permohonan *judicial review* dari partai-partai tersebut, Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 52/PUU-X/2012, menegaskan bahwa pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara nasional adalah inkonstitusional. Penentuan ambang batas parlemen dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disinyalir oleh partai politik lainnya sebagai pelanggaran kebebasan berserikat dan berkumpul. Ada kesan lain bahwa penerapan ambang batas parlemen dalam pemilihan umum dimaksudkan oleh partai-partai besar untuk mempertahankan posisi dan kekuasaannya. Penentuan ambang batas perlu memperhatikan pula bagaimana perjalanan demokrasi di Indonesia. Penentuan ambang batas parlemen, pada dasarnya baik. Hal ini bertujuan untuk memastikan suara yang diperoleh partai politik hasil pemilihan umum.

Berdasarkan pemikiran dan latar belakang yang telah dipaparkan di atas maka penulis tertarik untuk menuangkan pemikiran-pemikiran tersebut kedalam bentuk suatu penelitian hukum yang diberi judul “**URGENSI PENGATURAN KENAIKAN AMBANG BATAS PARLEMEN BAGI**

PARTAI POLITIK (Studi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 perbandingan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017)”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka adapun pokok permasalahannya adalah :

1. Apa urgensi dari pengaturan kenaikan ambang batas parlemen bagi partai politik dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?
2. Bagaimana arah politik hukum penataan ambang batas parlemen menuju pemilu yang demokratis?
3. Apa urgensi dari pengaturan kenaikan ambang batas parlemen bagi partai politik dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 ?

C. Tujuan Penelitian

Atas dasar ketiga rumusan masalah tersebut di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui apa urgensi dari pengaturan kenaikan ambang batas parlemen bagi partai politik dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

2. Untuk mengetahui bagaimana arah politik hukum penataan ambang batas parlemen menuju pemilu yang demokratis.

D. Tinjauan Pustaka

1. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi

Negara hukum yang bertumpu pada konstitusi pada dasarnya memiliki korelasi yang sangat jelas dengan kedaulatan rakyat (pemerintahan) yang dijalankan secara demokratis. Hal ini terlihat jelas di dalam kemunculan istilah demokrasi konstitusional sebagaimana yang disebutkan di dalam teori konstitusi. Dalam sistem demokrasi, keterlibatan rakyat dalam proses dan keberlangsungan suatu negara adalah sebuah esensi dari teori tersebut. Dengan kata lain negara hukum mengharuskan adanya sebuah sistem demokrasi yang menopang di dalamnya. Demokrasi tanpa peraturan atau hukum akan menjadi demokrasi yang kehilangan arah, sedangkan hukum tanpa demokrasi akan kehilangan makna. Menurut Franz Magniz Suseno, “Demokrasi yang bukan negara hukum bukanlah sebuah demokrasi dalam artian sesungguhnya.

Demokrasi merupakan cara paling aman untuk mempertahankan control atas negara hukum”⁸.

Hampir semua negara-negara modern secara formal mengadopsi asas kedaulatan rakyat (demokrasi) di dalam konstitusinya. Artinya kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat dan kekuasaan yang dilaksanakan berdasarkan kehendak rakyat. Prinsip dasar tersebut yang kemudian dikenal sebagai konsep demokrasi, secara formal hal tersebut merupakan sesuatu yang diidealkan untuk diterapkan di setiap negara, walaupun dalam penerapannya terdapat perbedaan penafsiran tentang konsep demokrasi itu sendiri. Teori demokrasi ini merupakan ajaran yang menentukan bahwa sumber kekuasaan dan kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat, dengan demikian segala sesuatu bentuk peraturan dan kekuasaan yang dijalankan oleh negara tidak boleh bertentangan dengan kehendak rakyat.⁹

Di dalam perkembangannya, konsep pengadopsian demokrasi di dalam sebuah negara hukum bertujuan untuk mewujudkan cita-cita terbentuknya suatu pemerintahan yang terbatas kekuasaannya (*limited government*), terdapatnya larangan pemerintahan yang sewenang-wenang (*abus de drait atau willikeur*), terjaminnya hak-hak asasi manusia dan dihindari terpusatnya kekuasaan pada satu tangan yang dapat menimbulkan

⁸ Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum Dan Demokrasi Di Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 160

⁹ Ibid., hlm. 161.

penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang (*detaournement de pouvair*). Berdasarkan penjelasan di atas dapat diambil kesimpulan mengenai syarat-syarat terbentuknya sebuah demokrasi yang sempurna. Menurut Robert Dahl, setidaknya ada delapan hal yang mencerminkan sebuah demokrasi, yaitu:¹⁰

- a. Kebebasan membentuk dan bergabung dengan organisasi (berserikat dan berkumpul)
- b. Kebebasan berekspresi (mengeluarkan pendapat)
- c. Kesempatan yang relatif terbuka untuk menduduki jabatan-jabatan publik
- d. Hak bagi pemimpin politik untuk berkompetisi mendapatkan dukungan atau memberikan dukungan
- e. Alternatif sumber-sumber informasi
- f. Pemilu yang bebas dan adil
- g. Pelembagaan pembuatan kebijakan pemerintah yang merujuk atau tergantung suara rakyat lewat pemungutan suara maupun cara-cara lain yang sejenis

Di Indonesia, demokrasi telah diadopsi di dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 ayat (2) yang menyebutkan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Jadi konsep kedaulatan di negeri ini bukan berdasarkan agama, raja, maupun negara jika hal itu ditinjau dari sisi konstitusi, maka akan muncul kesimpulan seperti itu, walaupun pada akhirnya Indonesia di dalam implementasinya lebih condong kearah negara yang religious nasionalis.¹¹

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya semua negara di dunia mengadopsi prinsip demokrasi ke dalam konstitusi mereka,

¹⁰ Ibid., hlm. 176.

¹¹ Moh. . Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi* , Gama Media , Yogyakarta, 1999, hlm 189.

namun dalam implementasinya memang sangat sering terjadi perbedaan penafsiran mengenai penerapan demokrasi, hal ini dapat disebabkan oleh berbagai faktor, salah satunya yang dapat diutarakan adalah niat yang melatarbelakangi dicantumkannya prinsip demokrasi di dalam konstitusi mereka, seperti contoh pengadopsian demokrasi di dalam konstitusi yang dilatarbelakangi atas faktor kesadaran masyarakat/pemimpinnya, atau ada juga yang dikarenakan paksaan oleh penguasanya seperti yang terjadi di Italia dan Jerman.¹²

Di dalam pembahasan mengenai negara hukum demokrasi, sebagaimana yang telah diuraikan di atas bahwa salah satu elemen terpenting agar terwujudnya cita-cita sebuah negara yang berlandaskan hukum dan dijalankan secara demokratis adalah terselenggaranya sebuah Pemilihan Umum (Pemilu) yang bebas dan adil, yang diselenggarakan untuk memilih anggota parlemen dan presiden/wakil presiden secara langsung oleh rakyat yang nantinya pilihan rakyat tersebutlah yang akan mewakili mereka di pemerintahan dan menjalankan roda pemerintahan suatu negara.

Penyelenggaraan Pemilu yang bebas dan adil ini sesungguhnya merupakan implementasi dari amandemen ketiga UUD Negara Republik Indonesia pada tanggal 9 November 2001 terhadap Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia 1945, yang kemudian mengharuskan bagi

¹²Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan dan Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia*, BPFE-YOGYAKARTA, Yogyakarta, 2010, hlm 86.

pemerintah untuk menjalankan pemilihan umum yang dilaksanakan secara langsung, baik untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, anggota Dewan Perwakilan Daerah.

Keinginan untuk melaksanakan pemilihan umum oleh pembentuk UUDNRI 1945 semakin terlihat jelas ketika muncul aturan tambahan yang berbunyi: “Dalam enam bulan sesudah berakhirnya peperangan Asia Timur Raya, Presiden Indonesia mengatur dan menyelenggarakan segala hal yang ditetapkan oleh Undang-Undang dasar ini.” Di samping itu menurut Sri Soemantri M, landasan berpijak lainnya mengenai pemilu yang sangat mendasar adalah dengan diadopsinya sistem demokrasi Pancasila yang secara eksplisit telah kita temukan dalam pembukaan UUD Negara Republik Indonesia 1945, paragraf keempat.¹³

Setelah diadakannya amandemen ketiga terhadap UUD Negara Republik Indonesia 1945 oleh MPR pada tahun 2001, pembahasan mengenai Pemilu mulai diatur secara tegas dalam UUDNRI 1945 VIIB tentang Pemilu di dalam Pasal 22E yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali
- b. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Daerah

¹³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2008, hlm 264-265.

- c. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik
- d. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan
- e. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri
- f. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang

Adanya ketentuan yang dicantumkan dalam UUD Negara Republik Indonesia 1945 semata-mata adalah untuk memberikan payung hukum dan landasan hukum yang jelas dan kuat bagi pemilu untuk diselenggarakan dengan baik karena telah memiliki landasan hukum yang kuat. Di samping itu pemilu yang merupakan salah satu implementasi pelaksanaan kedaulatan rakyat juga harus diatur di dalam konstitusi, karena pemilu merupakan suatu ciri negara hukum demokrasi. Dengan adanya ketentuan tersebut maka dapat menjamin waktu penyelenggaraannya secara teratur regular (per lima tahun) maupun menjamin proses dan mekanisme serta kualitas penyelenggaraan pemilu yaitu langsung, jujur, adil, umum, bebas, dan rahasia. Sebagaimana yang diketahui, sebelumnya pemilu tidak dicantumkan di dalam undang-undang dasar.¹⁴

2. Tinjauan Umum Tentang Kedaulatan Rakyat

Istilah Kedaulatan Rakyat merupakan perpaduan antara dua kata, yaitu kata “kedaulatan” dan kata “rakyat”, di mana masing-masing kata memiliki arti

¹⁴*Ibid.*, hlm. 268-269

yang berbeda. Kata kedaulatan merupakan terjemahan dari *sovereignty* (bahasa Inggris), *souvarainete* (bahasa Perancis), *sovranus* (bahasa Italia),¹⁵ *souvereinteit* (bahasa Belanda), *superanus* (bahasa Latin), yang berarti supremasi= di atas dan menguasai segala-galanya.¹⁶ Kemudian dari segi istilah kedaulatan berasal dari bahasa Arab, yakni dari kata “daulat” dari “daulatan”¹⁷, yang berarti pergantian, peralihan, atau peredaran (kekuasaan). Kedaulatan mengandung pengertian yang berkaitan dengan ide tentang kekuasaan tertinggi yang berkaitan dengan negara.¹⁸

Menurut kacamata Islam (Al-Quran), sebutan atau istilah kedaulatan secara langsung mengacu persis sama dengan istilah kedaulatan memang tidak ada. Tetapi sebutan-sebutan lain yang dimaksudkan sebagai pengertian dari kedaulatan dapat ditemukan, misalnya sebutan Tuhan Yang Maha Kuasa, Allah Yang Maha Pengasih Maha Penyayang, Tuhan Semesta Alam.

Kamus Besar Bahasa Indonesia dan juga Kamus Hukum yang ditulis Sudarsono mengartikan kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi atas pemerintah negara, daerah dan sebagainya.¹⁹ Orang yang pertama kali

¹⁵ F.Isjawara, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, 1996, hlm. 93.

¹⁶ Samidjo, *Ilmu Negara*, CV Armico, Bandung, 1986, hlm.137.

¹⁷ Soewarno hadiatmodjo, *Teori- Teori Politik*, Bina Cipta, Bandung, 1981, hlm. 65.

¹⁸ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Ssinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 95.

¹⁹ Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi ketiga, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, 2005, Jakarta, hlm.240.

membahas masalah kedaulatan adalah Jean Bodin, sehingga ia kemudian disebut sebagai Bapak teori kedaulatan dalam khazanah kajian ilmu negara.²⁰

3. Tinjauan Tentang Pemilihan Umum

Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara supaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warga negara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (eksekutif, yudikatif, dan legislatif) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (independen) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *check and balances*.

Pemilihan umum banyak diyakini sebagai sebuah jalan menuju kearah demokrasi. Walaupun pemilihan umum itu sendiri juga sering dianggap hanya sebagai sebuah prosedur demokrasi. Pemilihan umum merupakan salah satu indikator bekerjanya pilar demokrasi. Pemilihan umum juga merupakan implementasi Hak Asasi Manusia, terutama hak politik. Dalam konteks yang

²⁰ Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Hukum, *Ilmu Negara*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm.9.

lebih general lagi, pemilihan umum merupakan wujud dari kedaulatan rakyat, terutama dalam perspektif demokrasi perwakilan.²¹

Atas dasar pemikiran tersebut, pemilihan umum secara umum mempunyai 3 (tiga) tujuan, yaitu:

- a. Memungkinkan terjadinya peralihan kekuasaan secara aman dan tertib
- b. Untuk melakukan kedaulatan rakyat
- c. Untuk melaksanakan Hak-hak Asasi Manusia.

Pergantian kekuasaan melalui pemilihan umum selain akan menjamin peralihan kekuasaan secara tertib dan aman, juga akan menjamin adanya legitimasi yang kuat terhadap pemerintah itu sendiri. Pelaksanaan pemilihan umum juga merupakan arena rakyat menunjukkan kedaulatannya, sekalipun dalam system perwakilan, pemilihan umum merupakan wujud dari pemberian otoritas politik dari warga negara kepada penguasa.

Pemilihan umum adalah sesuatu hal yang penting dalam kehidupan kenegaraan. Pemilihan umum adalah perwujudan dari pelaksanaan system demokrasi. Melalui pemilihan umum rakyat memilih wakilnya untuk duduk dalam parlemen dan dalam struktur pemerintahan. Ada negara yang menyelenggarakan pemilihan umum hanya apabila memilih wakil rakyat menyelenggarakan pemilihan umum untuk memilih pejabat tinggi negara.

²¹ Indra Piliang, *Menggagas Format Ideal Hubungan Presiden dan DPR*, Jakarta: CSIS, 2008, hlm 57.

Umumnya, yang berperan dalam pemilu dan menjadi peserta pemilihan umum adalah partai-partai politik. Parta politik yang, menyalurkan aspirasi rakyat dan mengajukan calon-calon untuk dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum itu.

Di Indonesia, pada masa orde baru (1966-1998) perlu disebut organisasi-organisasi sosial politik (orsospol), dan bukan sekedar partai-partai politik (parpol) saja, karena ada Golongan Karya (Golkar) yang merupakan organisasi sosial politik, peserta pemilihan umum tetapi tidak mau disebut sebagai partai politik dan bukan partai politik, tetapi kini Golkar termasuk parta politik, sama dengan partai politik lainnya.²²

Setelah pasca orde baru, ternyata melahirkan beberapa perubahan, termasuk dalam penyelenggaraan pemilihan umum, sistem pemilihan umum pasca orde baru memberikan kebebasan kepada rakyat untuk memilih para wakil rakyat di DPR, DPRD, DPD, Presiden dan Wakil Presiden secara langsung.

Sistem pemilihan umum berbeda-beda di berbagai negara. Ada sistem pemilihan langsung, yaitu rakyat memilih kepala negara secara langsung, dan ada pula sistem pemilihan melalui perwakilan kepala negara saja. Sistem kepartaian berbeda-beda pula. Ada sistem banyak partai (*multy party system*), ada sistem dwi partai (*two party system*), serta ada yang hanya satu partai (*one party system*).²³

²² Teuku May Rudi, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Refika Aditama, 2003, hlm 60.

²³*Ibid.*, hlm 61.

Terdapat dua sistem pemilihan umum, sebagai berikut:

- a. Pemilihan Umum Sistem Distrik (*single member constituency, single member district majority system, district system*).
Dalam pemilihan umum sistem distrik, daerah pemilihan dibagi atas distrik-distrik tertentu. Pada masing-masing distrik pemilihan, setiap parpol mengajukan satu calon. Katakanlah, 2 atau 3 kecamatan merupakan satu distrik. Partai X mencalonkan A untuk bersaing pada distrik tersebut. Partai Y mencalonkan B, dan Z mencalonkan C.²⁴
- b. Pemilihan Umum Sistem Proporsional (*multi member constituency, proportional representation system, proportional system*).
Sistem ini yang dianut di Indonesia. Pemilu tidaklah langsung memilih calon yang didukungnya, karena para calon ditentukan berdasarkan nomor urut calon-calon dari masing-masing parpol atau organisasi social politik (orsospol). Para pemilih adalah memilih tanda gambar atau lambing suatu orsospol. Perhitungan suara untuk menentukan jumlah kursi raihan masing-masing orsospol. Ditentukan melalui penjumlahan suara secara nasional atau penjumlahan pada suatu daerah (provinsi). Masing-masing daerah diberi jatah kursi berdasarkan jumlah penduduk dan kepadatan penduduk di wilayah yang bersangkutan.²⁵

Perubahan terhadap konstitusi Republik Indonesia ikut pula mengubah sistem pemilihan umum di Indonesia. Pemilihan umum secara eksplisit diatur di dalam Bab VII B Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan ke III, yaitu sebagai berikut:

- a. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali;
- b. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- c. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah partai politik;
- d. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah perseorangan.
- e. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri;

²⁴*Ibid.*, hlm 65.

²⁵*Ibid.*, hlm. 91.

- f. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan Undang-Undang.

Menurut Pasal 22E UUD pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Penjabaran selengkapnya dengan asas pemilihan umum diatas adalah sebagai berikut:

- a. Langsung
Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai dengan hati nurani, tanpa perantara.
- b. Umum
Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan Undang-Undang ini, berhak mengikuti pemilihan umum. Pemilihan umum yang bersifat umum mengandung makna menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan dan status social.
- c. Bebas
Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihannya tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun. Didalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya, sehingga dapat memilih sesuai dengan kehendak hati nurani dan kepentingannya.
- d. Rahasia
Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin bahwa pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan.
- e. Jujur
Dalam penyelenggaraannya pemilihan umum, setiap penyelenggaraan pemilihan umum, aparat pemerintah, peserta pemilihan umum, pengawas pemilihan umum, pemantau pemilihan umum, pemilih, serta semua pihak yang terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- f. Adil
Dalam penyelenggaraan pemilihan umum, setiap pemilih dan peserta pemilihan umum mendapat perlakuan yang sama, serta bebas dari kecurangan pihak manapun.

4. Tinjauan Umum Tentang Partai Politik

Partai politik memainkan perannya dalam kehidupan demokrasi. Partai politik menurut Miriam Budiardjo partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama, tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan berebut politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan.²⁶

Partai politik itu sendiri sebagai pilar demokrasi perlu ditata dan disempurnakan untuk mewujudkan sistem politik yang demokratis guna mendukung sistem presidensial yang efektif. Penataan dan penyempurnaan partai politik diarahkan pada dua hal utama, yaitu:²⁷

- a. Membentuk sikap dan perilaku partai politik yang terpolat atau sistemik sehingga terbentuk budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi. Hal ini ditunjukkan dengan sikap dan perilaku partai politik yang memiliki sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat;
- b. Memaksimalkan fungsi partai politik baik fungsi partai politik terhadap negara maupun fungsi partai politik terhadap rakyat melalui pendidikan politik dan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik

Tujuan dari partai politik itu sendiri menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik adalah sebagai berikut:

(1) Tujuan umum partai politik adalah:

²⁶ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 1992, hlm 160.

²⁷ Penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.

- a. Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - c. Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
 - d. Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.
- (2) Tujuan khusus partai politik adalah:
- a. Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintah;
 - b. Memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan
 - c. Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- (3) Tujuan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diwujudkan secara konstitusional.

Sedangkan fungsi partai politik menurut Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2

Tahun 2008 adalah sebagai berikut:

- (1) Partai politik berfungsi sebagai sarana:
- a. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
 - b. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;
 - c. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;
 - d. Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan
 - e. Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.
- (2) Fungsi partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diwujudkan secara konstitusional.

E. Definisi Operasional

1. Urgensi

urgensi menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah keharusan yang mendesak atau hal sangat penting

2. Ambang Batas

ambang batas menurut kamus besar bahasa Indonesia adalah batasan yang masih dapat diterima atau ditolelir

F. Metode Penelitian

Untuk melengkapi penulisan skripsi ini agar tujuan dapat lebih terarah dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah, maka penulis menggunakan metode penelitian antara lain:

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini termasuk penelitian hukum normative, penelitian perpustakaan ini merupakan penelitian yang mengkaji studi dokumen, yakni menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat para sarjana.

2. Fokus Penelitian

- a. Urgensi dari pengaturan kenaikan ambang batas parlemen bagi partai politik dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah,

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017.

- b. Arah politik hukum penataan ambang batas parlemen menuju pemilu yang demokratis.

3. Bahan Hukum

- a. Bahan hukum primer, yakni bahan yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti peraturan perundang-undangan dalam hal ini Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017
- b. Bahan hukum sekunder, yakni bahan yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti rancangan peraturan perundang-undangan, literatur, jurnal, hasil wawancara serta hasil penelitian terdahulu.
- c. Bahan hukum tersier, seperti kamus dan ensiklopedia.

4. Cara Pengumpulan Bahan Hukum

- a. Studi pustaka, yakni dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum, dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.
- b. Studi dokumen, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, risalah sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

5. Pendekatan yang Digunakan

Metode Pendekatan yang digunakan oleh Penulis adalah sebagai berikut :

- a. Pendekatan Sejarah ialah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah pembentukan dari Undang-Undang maupun Norma hukum yang berlaku.
- b. Pendekatan Perundang-undangan ialah menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani atau diteliti.
- c. Pendekatan konseptual ialah mempelajari pandangan-pandangan dengan doktrin-doktrin di dalam ilmu hukum.

6. Pengolahan dan Analisis Bahan-bahan Hukum

Pengolahan dan analisis bahan-bahan hukum dengan cara mengumpulkan data, dan data yang terkumpul akan disusun secara deskriptif. Dalam prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan cara memaparkan data-data yang diperoleh dari data primer dan data sekunder. Hal itu dimaksudkan untuk mendapatkan kebenarannya, yaitu dengan menguraikan data yang telah terkumpul sehingga dengan demikian dapat dilakukan dengan pemecahan masalah.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan skripsi ini, maka disusun dengan sistematika penulisan yang terdiri dari empat bab, yaitu:

Bab I: Pendahuluan, dalam bab ini akan memberikan menggambarkan secara umum inti permasalahan di samping untuk memudahkan pembaca dalam memahami isi keseluruhan skripsi. Di dalam bab ini diuraikan mengenai permasalahan atau latar belakang. Perumusan masalah sebagai dasar dalam bab ini juga memberikan tujuan penelitian, manfaat penelitian. Terdapat pula tinjauan pustaka, definisi operasional, metodologi penelitian, dan pertanggungjawaban sistematika yang digunakan sehingga lebih memberikan gambaran fokus penelitian penulis terhadap penelitian ini.

Bab II: Tinjauan Pustaka, dalam bab ini akan diuraikan tentang : Tinjauan umum tentang Demokrasi, tinjauan umum tentang kedaulatan rakyat, tinjauan umum tentang pemilu, dll.

Bab III: Analisis Dan Pembahasan, dalam bab ini akan menjawab rumusan rumusan masalah yang telah penulis jelaskan sebelumnya, yaitu pembahasan tentang Urgensi dari pengaturan kenaikan ambang batas parlemen bagi partai politik dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Bab IV: analisis dan pembahasan, dalam bab ini akan menjawab rumusan masalah yang telah penulis jelaskan sebelumnya, yaitu pembahasan tentang Arah politik

hukum penataan ambang batas parlemen menuju pemilu yang demokratis dan ambang batas yang relevan dalam proses demokrasi di Indonesia.

Bab V: Penutup, dalam bab ini berisikan tentang kesimpulan dan saran-saran dari penulis. Adapun isi dari kesimpulan adalah tentang jawaban dari rumusan masalah. Bagian kedua adalah saran. Saran merupakan rekomendasi penulis kepada dunia ilmu pengetahuan di bidang hukum khususnya hukum tata negara. Penutup ini ditempatkan pada bagian akhir penulisan skripsi ini.

BAB II

HUBUNGAN ANTARA DEMOKRASI, LEMBAGA PERWAKILAN, DAN PEMILIHAN UMUM

A. Tinjauan Tentang Demokrasi

Demokrasi nampaknya telah mencatat kemenangan historis atas bentuk-bentuk pemerintahan yang lain. Dewasa ini hampir setiap orang mengaku sebagai seorang demokrat. Semua jenis rezim politik di seluruh dunia mengklaim sebagai rezim demokrasi.²⁸

Munculnya konsep pemerintahan demokrasi, dimulai dari perdebatan antar filosof Yunani seperti, Socrates, Plato, Aristoteles, Thomas Aquinas, Polybus, dan Cicero. Socrates (469-399 SM) mengatakan negara yang dicitakan tidak hanya melayani kebutuhan penguasa. Plato menempatkan “*demokrasi pada bentuk pemerintahan yang dicitakan (bagus, baik), sementara Aristoteles menempatkan “demokrasi” pada kelompok pemerintah yang korup (jelek, tidak bagus).*”²⁹

Konsep demokrasi yang sudah dikenal sejak abad ke 5 SM, yang pada awalnya sebagai respon terhadap pengalaman buruk pemerintahan monarkhi

²⁸ David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global Dari Negara Modern Hingga Pemerintah Kosmopolitan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004, hlm 3.

²⁹ Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005, hlm. 60.

dan kediktatoran di negara-negara kota di zaman Yunani kuno. Ide-ide demokrasi modern mulai berkembang di abad 16, yakni dengan dikembangkannya ide-ide sekularisme yang diprakarsai oleh Niccolo Machiavelli (1469-1527), ide Negara Kontrak oleh Thomas Hobbes (1588-1679), gagasan tentang Konstitusi Negara dan Liberalisme, serta pembagian kekuasaan legislatif, eksekutif dan lembaga federal oleh John Locke (1632-1755), kemudian idenya mengenai pemisahan kekuasaan menjadi lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif oleh Baron de Montesquieu (1689-1755), serta ide-ide tentang kedaulatan rakyat oleh Jean Jacques Rousseau (1712-1778).³⁰

1. Pengertian Demokrasi

Kata “demokrasi” berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari suku kata *demo-* *demos*, yang berarti rakyat atau penduduk; dan suku kata *cracy-kratia* yang berarti hukum atau kekuasaan. Penggabungan suku kata tadi menjadi *democratia*, yang berarti kekuasaan yang datang dari rakyat.³¹

Dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan sumber kekuasaan, karena pada hakikatnya rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi, yakni kedaulatan, sedangkan demokrasi merupakan bentuk pengejawantahan dari kedaulatan itu.³²

³⁰*Ibid.*, hlm. 60-61.

³¹*Ibid.*, hlm. 61.

³²*Ibid.*, hlm. 61.

Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi bahwa demokrasi sebagai sistem politik adalah “sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditemukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik”.³³

Sementara itu secara terminologis demokrasi sebagai berikut:

- a. Menurut Joseph A. Schmeter, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan dengan perjuangan kompetitif atas suara rakyat;
- b. Menurut Sidney Hook, demokrasi adalah bentuk pemerintah dimana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara langsung atau tidak langsung didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas dari rakyat dewasa;
- c. Menurut Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl, demokrasi merupakan suatu sistem pemerintah dimana pemerintah dimintai tanggungjawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerjasama dengan wakil mereka yang terpilih.³⁴

R. Kranenburg dalam Koencoro Poerbopranoto, menafsirkan demokrasi dalam bukunya *“Inlending in de vergelijkende staatsrechtswetenschap”*, perkataan demokrasi yang terbentuk dari dua pokok kata Yunani di atas, maknanya adalah cara memerintah oleh rakyat. Menurut Durverger, dalam

³³ Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm.1.

³⁴PUSLIT IAIN Syarif Hidayatullah Pendidikan Kewargaan: *Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, IAIN Jakarta Press, Jakarta, 2000, hlm. 162.

bukunya “*Les Regime Politiques*” maka dalam artian demokrasi itu termasuk cara pemerintah di mana golongan yang memerintah dan golongan yang diperintah itu adalah sama dan tidak terpisah-pisah. Artinya suatu sistem pemerintahan negara di mana dalam pokoknya semua orang (rakyat) adalah berhak sama memerintah dan juga untuk diperintah.³⁵

Pada tahun 1950-an, sebuah penelitian oleh UNESCO, menyimpulkan bahwa sistem demokrasi merupakan bentuk terbaik dari semua alternatif yang tersedia, yang semuanya mungkin mengandung kejelekannya sendiri-sendiri.³⁶

Di antara sekian banyak aliran pikiran yang dinamakan demokrasi. Ada dua kelompok yang paling penting, yaitu demokrasi konstitusional dan satu kelompok aliran yang menamakan dirinya demokrasi, tetapi pada hakikatnya mendasarkan dirinya atas komunisme. Perbedaan fundamental di antara kedua aliran itu ialah bahwa demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintah yang terbatas kekuasaan, suatu negara hukum (*rechtsstaat*), yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya demokrasi yang mendasarkan dirinya atas komunisme, mencita-citakan pemerintah yang tidak boleh dibatasi kekuasaannya (*machtsstaat*), dan bersifat totaliter.³⁷

Demokrasi berdasarkan konstitusi atau demokrasi konstitusional (*constitutional democracy*) adalah sebuah frasa yang hadir dengan sejarah

³⁵ Nukthoh Arfawie Kurde...*Op., Cit.* hlm. 62.

³⁶ *Ibid.*, hlm. 63.

³⁷ Nimatul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2014, hlm 201.

sangat panjang. Meskipun pada zaman Yunani kuno dan zaman kekaisaran Romawi, kedua “kata” itu tidak hadir dengan makna selengkap saat ini. Namun pada zaman Yunani kuno, kata di frasa demokrasi setidaknya dapat dilacak ketika berkembangnya praktik demokrasi langsung di negara-kota (*city-state*). Sebagaimana dipahami, di negara-kota ini hak untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung tanpa melalui mekanisme perwakilan yang dilakukan sekelompok orang. Sementara itu, seperti ditulis Charles Howard McLlwain, di zaman Kekaisaran Romawi, kata “*constitution*” mula-mula digunakan sebagai bahasa teknis untuk menyebut *the acts of legislation by the Emperor*.³⁸

Miriam Budiardjo berpandangan, demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang pada warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah berdasarkan konstitusi (*constitutional government*).³⁹ Pandangan demikian sejalan dengan tujuan dibentuknya konstitusi sebagai langkah konkret melakukan pembatasan kekuasaan.

³⁸ Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI, 2009, hlm. 2.

³⁹ Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 105.

Demokrasi yang berdasar atas paham Komunis, negara dianggap sebagai alat pemaksa yang akhirnya lenyap sendiri dengan munculnya masyarakat komunis. Kata Marx dan Engels:

“Negara tak lain tak bukan hanyalah mesin yang dipakai oleh satu kelas untuk menindas kelas lain” dan “negara hanya merupakan suatu lembaga transisi yang dipakai dalam perjuangan untuk menindas lawan-lawan dengan kekerasan”.

Demokrasi pada tahap ini, menurut Lenin bersifat; demokrasi untuk mayoritas dari rakyat dan penindasan dengan kekerasan terhadap kaum penghisap dan penindas, dengan jalan menyingkirkan mereka dari demokrasi. Menurut Lenin, demokrasi ini sudah merupakan perbaikan terhadap demokrasi burjuasi yang menurut Lenin merupakan demokrasi untuk minoritas terhadap mayoritas yang tidak mempunyai hak demokratis.⁴⁰

Mengenai lenyapnya negara dengan tercapainya komunisme dikatakan oleh Lenin bahwa negara akan melenyap sama sekali manakala masyarakat menerima prinsip bahwa “setiap orang bekerja menurut kesanggupannya, setiap orang menerima menurut kebutuhannya” (*from each according to his ability, to each according to his needs*)⁴¹

Demokrasi Rakyat dalam peristilahan komunis, demokrasi rakyat adalah bentuk khusus demokrasi yang memenuhi fungsi diktator proletar.

⁴⁰ Nimatul Huda, *Op.Cit*, hlm. 202.

⁴¹ *Ibid*, hlm, 203.

Bentuk khusus ini tumbuh dan berkembang di negara Eropa Timur, seperti Cekoslovakia, Polandia, Hungaria, Rumania, Bulgaria serta Yugoslavia, dan Tiongkok. Menurut Giogi Dimitrov (mantan Perdana Menteri Bulgaria), demokrasi rakyat merupakan “negara dalam masa transisi yang bertugas untuk menjamin perkembangan negara kearah sosialisme”. (*a state in transitional periode destined to development on the path socialism*).⁴²

Suatu negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau, jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan ada di tangan rakyat.⁴³ Ciri-ciri demokrasi rakyat berbentuk dua; a). Suatu wadah *front* persatuan (*united front*) yang merupakan landasan kerja sama dari partai komunis dengan golongan-golongan lainnya dalam masyarakat di mana partai komunis berperan sebagai penguasa; b). Penggunaan beberapa lembaga pemerintahan dari negara yang lama.

Demokrasi Nasional pada akhir 1950-an kaum komunis meninjau kembali hubungan-hubungan dengan negara-negara baru di Asia dan Afrika yang telah mencapai kemerdekaan setelah berakhirnya perang dunia II. Harapan kaum komunis bahwa di negara-negara jajahan perjuangan kemerdekaan, yang oleh mereka dinamakan “*bourgeois democratic*

⁴²*Ibid.*, hlm. 204.

⁴³ Nukthoh Arfawie Kurde... *Op., Cit*, hlm.62-63.

revolution”, akan meluas menjadi revolusi proletar ternyata hampa belaka, sekalipun komunisme sebagai ideologi mengalami kemajuan.

2. Ciri-ciri Demokrasi

Sementara itu menurut David Held dalam model-model demokrasi, dalam sejarah teori demokratis terletak suatu konflik yang sangat tajam mengenai apakah demokrasi harus berarti suatu jenis kekuasaan rakyat (suatu bentuk politik di mana warganegara terlibat dalam pemerintahan sendiri dan pengaturan sendiri) atau suatu bantuan bagi pembuatan keputusan (suatu cara pemberian kekuasaan kepada pemerintah melalui pemberian suara secara periodik).

Konflik inti telah memunculkan tiga jenis atau model pokok demokrasi. *Pertama*, demokrasi langsung atau demokrasi partisipasi, suatu sistem pengambilan keputusan mengenai masalah-masalah publik di mana warganegara terlibat secara langsung. Ini adalah tipe demokrasi “asli” yang terdapat di Atena kuno, di antara tempat-tempat yang lain. *Kedua*, ada demokrasi liberal atau demokrasi perwakilan, suatu sistem pemerintahan yang mencangkup “pejabat-pejabat” terpilih yang melaksanakan tugas “mewakili” kepentingan-kepentingan atau pandangan-pandangan dari pada warga negara dalam daerah-daerah yang terbatas sambil tetap menjunjung tinggi “aturan

hukum”. *Ketiga*, demokrasi yang didasarkan atas model satu partai. Hingga kini Uni Soviet, Masyarakat Eropa Timur dan banyak negara sedang berkembang menganut konsep ini.⁴⁴

Dalam hal ini David Held menambahkan terkait ciri-ciri dari demokrasi menurut model⁴⁵, yaitu:

- a. Demokrasi klasik
- b. Republikanisme protektif
- c. Republikanisme dan perkembangan
- d. Demokrasi protektif
- e. Demokrasi developmental
- f. Demokrasi langsung dan akhir dari politik
- g. Demokrasi kompetisi elite
- h. Demokrasipluralism
- i. Demokrasilegal
- j. Demokrasipartisipatif
- k. Demokrasi deliberative
- l. Otonomi demokrasi
- m. Demokrasikosmopolitan⁴⁶

a. Demokrasi Klasik

Ciri-ciri dari demokrasi klasik adalah sebagai berikut:

- i. Partisipasi langsung warga negara dalam fungsi-fungsi legislatif dan yudikatif;
- ii. Majelis rakyat memiliki kekuasaan tertinggi;
- iii. Berbagai metode pemilihan kandidat pejabat publik (pemilihan langsung, perwakilan, rotasi);
- iv. Tidak ada perbedaan hak istimewa yang membedakan rakyat biasa dengan pejabat publik;
- v. Kecuali posisi yang berhubungan dengan peperangan, jabatan yang sama tidak boleh dipegang lebih dari dua kali oleh orang yang sama;
- vi. Masa jabatan yang pendek untuk semua para pegawai publik digaji.

⁴⁴ David Held, *Op.,cit.*, hlm. 5-6.

⁴⁵ Nimatul Huda, *Op.,Cit.*, hlm 210-217.

⁴⁶Uraian lebih lanjut lihat di,David Held, *Op.,cit.*, hlm. 5-6.

b. Republikanisme protektif

Ciri-ciri penting dari republikanisme protektif adalah sebagai berikut:

- i. Keseimbangan kekuasaan antar rakyat, aristokrasi dan monarki dihubungkan pada sebuah konstitusi campuran atau pemerintah campuran dengan persetujuan kekuatan-kekuatan politik yang utama untuk memainkan sebuah peran aktif dalam kehidupan;
- ii. Partisipasi warga negara dicapai melalui kemungkinan mekanisme yang berbeda, termasuk pemilihan konsul-konsul, atau para wakil rakyat untuk menjalankan tugas sebagai dewan-dewan penguasa;
- iii. Kelompok-kelompok sosial yang saling bersaing mengajukan dan mempertahankan kepentingan-kepentingan mereka;
- iv. Kebebasan-kebebasan berpendapat, berekspresi, dan berserikat;
- v. Peraturan hukum.

c. Republikanisme dan Perkembangan

- i. Pembagaian fungsi-fungsi eksekutif dan legislatif;
- ii. Partisipasi langsung warga negara dalam pertemuan-pertemuan publik untuk menetapkan badan pembuat undang-undang;
- iii. Kebulatan suara pada pokok-pokok persoalan publik sangat diperlukan, tetapi ketentuan voting dengan suara mayoritas mengendalikan pada terjadi perselisihan
- iv. Jabatan-jabatan eksekutif berada ditangan para hakim atau administrator (penyelenggaraan negara)
- v. Eksekutif ditetapkan baik melalui pemilihan langsung atau perwakilan kelompok.

d. Demokrasi Protektif

- i. Kekuasaan sepenuhnya berada di tangan rakyat, namun tetap para wakil yang secara sah dapat melaksanakan fungsi-fungsi negara;
- ii. Pemilihan umum, surat-surat rahasia, kompetisi antar golongan, pemimpin-pemimpin atau partai-partai potensial dan aturan mayoritas merupakan dasar institusional untuk membentuk pertanggungjawaban mereka yang memimpin;

- iii. Kekuasaan negara haruslah tidak mengenai orang-orang tertentu, yaitu secara hukum dibatasi, dan dipisahkan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif;
- iv. Pemusatan konstitusionalisme untuk menjamin kebebasan dari tindakan sewenang-sewang dan keadilan di depan hukum dalam bentuk hak-hak atau kebebasan politik dan sipil, di atas semua yang terkait dengan kebebasan berbicara, berekspresi, bekerjasama, memilih, dan beragama;
- v. Pemisahan negara dari masyarakat sipil, yaitu secara umum wilayah tindakan negara dibatasi secara tegas sampai pembentukan kerangka kerja yang memperbolehkan penduduk untuk menjalankan kehidupan pribadi mereka bebas dari resiko kekerasan, tingkah laku sosial yang tidak dapat diterima, dan dicampur tangan politik yang tidak dikehendaki;
- vi. Kompetisi pusat-pusat kekuasaan dan kelompok-kelompok kepentingan.

e. Demokrasi Developmental

- i. Kepemimpinan populer dengan hak suara universal
- ii. Pemerintah perwakilan (kepemimpinan yang terpilih, pemilihan umum, reguler, surat suara rahasia, dll);
- iii. Pengawasan konstitusional untuk menjamin batasan-batasan dalam, pembagian dalam, kekuasaan negara, dan untuk memastikan promosi hak-hak individu, di atas semua yang terkait dengan kebebasan berfikir, merasakan mencoba, berdiskusi, publikasi, kombinasi, dan pencarian secara individu 'rencana kehidupan' yang dipilih;
- iv. Batasan yang jelas dewan parlementer dari birokrasi publik, yaitu pemisahan fungsi-fungsi orang-orang yang dipilih dari orang-orang *specialis* (ahli) administrasi;
- v. Ketertiban rakyat dalam cabang-cabang pemerintahan berbeda melalui suara, partisipasi yang luas dalam pemerintahan lokal, perdebatan publik dan pelayanan umum.

f. Demokrasi Langsung dan Akhir dari Politik

No	Sosialisme	No	Komunisme
i.	Masalah-masalah publik diatur oleh komune dan	i.	'pemerintah' dan 'politik' dalam semua bentuk

	dewan wilayah yang terorganisasi dalam struktur piramida.		memberi kesempatan bagi pengaturan diri.
ii.	Personel pemerintah, penegak hukum, administrator merupakan subjek yang dipilih secara teratur, diberi mandat dari komunitas mereka dan dapat diberhentikan	ii.	Semua masalah publik diatur secara kolektif
iii.	Pegawai-pegawai publik dibayar dengan upah yang tidak lebih besar dari upah para pekerja	iii.	Konsensus merupakan prinsip pengambilan keputusan untuk semua pertanyaan publik
iv.	Misi rakyat yang didukung orde politik yang baru adalah subjek untuk kontrol komunitas	iv.	Distribusi dari semua tugas administrasi melalui perputaran atau pemilihan
-	-	v.	Pergantian semua kekuatan bersenjata dan koersif dengan pengawasan diri.

g. Demokrasi Kompetisi Elite

- i. Pemerintahan parlementer dengan eksekutif yang kuat;
- ii. Kompetisi antar elite dan partai politik yang bersaing;
- iii. Dominasi parlemen oleh partai politik;
- iv. Terpusatnya kepemimpinan politik;
- v. Birokrasi: satu administrasi independen dan terlatih;
- vi. Batasan-batasan konstitusional dan praktis terhadap “keragaman yang efektif dan keputusan politik”.

h. Demokrasi Pluralisme

- i. Hak-hak warga negara, termasuk satu orang satu suara, kebebasan berekspresi, kebebasan berorganisasi;
- ii. Suatu sistem *check and balances* di kalangan birokrasi legislatif, eksekutif, judisial, dan administratif;
- iii. Sistem pemilihan kompetitif (setidaknya) dua partai.

i. Demokrasi Legal

- i. Negara Konstitusional;
- ii. Aturan hukum;

- iii. Intervensi negara minimal dalam masyarakat sipil dan kehidupan pribadi;
- iv. Masyarakat pasar bebas diberikan cangkupan kemungkinan yang pernah penuh.

j. Demokrasi Partisipatif

- i. Partisipasi langsung warga negara dalam aturan institusi kunci masyarakat, termasuk tempat kerja dan komunitas lokal;
- ii. Reorganisasi sistem partai dengan menjadikan pejabat-pejabat partai yang langsung bertanggung jawab pada keanggotaan;
- iii. Operasi partai-partai partisipatif dalam sebuah struktur parlementer atau kongres;
- iv. Pemeliharaan sebuah sistem institusional yang terbuka untuk meyakinkan kemungkinan eksperimentasi dengan bentuk-bentuk politik.

k. Demokrasi Deliberatif

Demokrasi deliberatif dicetuskan oleh Joseph Bessete, yaitu sebagai suatu pandangan yang menempatkan deliberasi publik atas warga negara yang bebas dan setara sebagai inti legitimasi pembuatan keputusan politik dan pemerintah sendiri. Dimana memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- i. Jajak pendapat deliberatif, hari deliberatif, juri warga negara;
- ii. Program e-goverment dari laporan online hingga akses kepada wakil rakyat;
- iii. Program e-demokrasi termasuk forum publik online;
- iv. Analisis kelompok dan penyusunan proposal kebijakan;
- v. Deliberasi kehidupan publik, dan forum mikro hingga lingkungan transnasional;
- vi. Fungsi baru referendum yang dikaitkan dengan jajak pendapat deliberatif, dll.

l. Otonomi Demokrasi

Ciri-ciri utama otonomi demokrasi adalah sebagai berikut:

- | Negara | Masyarakat Sipil |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> i. Prinsip otonomi yang diabadikan dalam Konstitusi dan pernyataan hak asasi Manusia | <ul style="list-style-type: none"> i. Keanekaragaman tipe-tipe rumah tangga dan sumber-sumber informasi, institusi kultural, kelompok- |

- | | |
|--|--|
| ii. Struktur parlemen atau kongresional (diorganisasi di sekitar dua dewan berdasarkan PR (Perwakilan Proporsional dan SR atau perwakilan Statistik secara berturut-turut atau berurutan). | kelompok konsumen atau pengguna, dsb.
ii. Pelayanan-pelayanan sosial seperti pemeliharaan anak, pusat-pusat kesehatan dan pendidikan yang secara internal diatur berdasarkan DP (Partisipasi Langsung), tetapi dengan prioritas yang diberikan pada para pengguna dewasa. |
| iii. Sistem judicial meliputi forum khusus untuk menguji intepretasi atau pemahaman hak-hak (SR atau perwakilan statistik) | iii. pengembangan dan eksperimentasi bersama perusahaan yang diatur sendiri (dimiliki secara nasional bila merupakan industri-industri vital, atau sebaliknya diatur secara sosial atau kooperatif). |
| <hr/> iv. Sistem kepartaian yang komperatif (disusun kembali oleh pendanaan publik dan DP) | iv. Bentuk-bentuk perusahaan atau swasta yang bermacam-macam yang mendukung inovasi dan fleksibilitas ekonomi. |
| v. Pelayanan atau jasa administrasi lokal dan pusat, yang secara internal diatur berdasarkan prinsip-prinsip DP dengan persyaratan untuk mengkordinasi permintaan pengguna lokal. | |

m. Demokrasi Kosmopolitan

Ciri-ciri utama demokrasi kosmopolitan adalah sebagai berikut:

Jangka Panjang	Jangka Pendek
Pemerintah/Pemerintahan	
i. institusi PBB yang memimpin, misalnya Dewan Keamanan (untuk memberikan suara dan kapasitas pengambilan keputusan yang efektif bagi negara-negara berkembang)	i. Persyaratan hak dan kewajiban yang baru dimasukkan ke dalam wilayah kekuatan politik sosial ekonomi yang berbeda
ii. Pembentukan suatu dewan kedua PBB (yang mengikuti konvensi konstitusional internasional)	ii. perbedaan global (dengan kapasitas peningkatan keuntungan yang terbatas) yang terhubung dengan wilayah, negara dan daerah sekitar.
iii. Regionalisasi politik yang diperbesar (diluar Uni Eropa) dan penggunaan referenda transnasional)	iii. Pemisahan kepentingan politik dan ekonomi; pembiayaan publik atas pertemuan-pertemuan yang dapat dipertimbangkan dan proses-proses pemilihan.
iv. Pembuatan Pengadilan Hak Asasi Internasional yang baru Yuridiksi yang diwajibkan di bawah Hukum Internasional	iv. Sistem hukum global yang saling berhubungan timbal balik, termasuk elemen hukum kriminal dan hukum sipil
v. Pendirian kekuatan militer internasional.	v. Perubahan permanen dari proporsi yang kapasitas kekuatan koersif negara bangsa yang semakin berkembang bagi institusi regional dan global

Masyarakat Ekonomi/Sipil

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> i. Perkembangan solusi non-negara, non-pasar dalam organisasi masyarakat sipil | <ul style="list-style-type: none"> i. Penciptaan perkumpulan dan kelompok yang mampu mengatur diri dalam masyarakat sipil ii. Perekonomian multisektoral dan pluralisasi pola kepemilikan dan hak milik iii. Prioritas kerangka kerja investasi publik yang dibuat melalui pertimbangan dan keputusan masih tetap dipertahankan. |
| <ul style="list-style-type: none"> ii. Eksperimentasi sistematis dengan bentuk organisasional yang berbeda dalam perekonomian | |
| <ul style="list-style-type: none"> iii. Penyediaan sumber daya pada mereka yang memiliki satu social paling lemah untuk mempertahankan dan menyuarakan kepentingan mereka | |

3. Sistem Demokrasi

Robert A Dahl dalam Masykuri Abdillah menunjukkan tujuh aspek yang harus ada dalam sistem demokrasi, yaitu:

- a. Kontrol rakyat atas keputusan pemerintahan.

- b. Para pejabat dipilih melalui pemilihan yang teliti dan jujur.
- c. Semua orang mempunyai hak untuk memilih dalam pemilihan pejabat.
- d. Semua orang dewasa mempunyai hak untuk mencalonkan diri untuk jabatan-jabatan di pemerintahan.
- e. Rakyat mempunyai hak untuk menyuarakan pendapat tanpa ancaman hukuman.
- f. Rakyat mempunyai hak untuk mendapat sumber-sumber informasi alternatif.
- g. Untuk meningkatkan hak-hak mereka rakyat juga mempunyai hak untuk membentuk lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang *relatif independent*.⁴⁷

Aristoteles dalam karyanya, *Politics* menyampaikan ciri-ciri umum demokrasi, yaitu⁴⁸:

- a. Pemilihan pejabat oleh semua untuk semua;
- b. Pemerintahan oleh semua untuk masing-masing dan masing-masing pada gilirannya untuk semua;
- c. Jabatan diisi dengan cara undian, atau oleh semuanya, atau tidak sama sekali berdasarkan pengalaman atau keterampilan;
- d. Masa waktu jabatan tidak didasarkan pada kualifikasi pemilikan harta kekayaan;
- e. Orang yang sama tidak menduduki jabatan yang sama untuk kedua kalinya. Kalau dilakukan, harus sangatlah jarang dan hanya dalam hal yang berhubungan dengan keadaan perang;
- f. Masa jabatan yang sesingkat mungkin;
- g. Juri harus dipilih dari seluruh warga dan mengadili semua hal yang penting dan dalam tingkat yang tertinggi, seperti hal-hal yang mempengaruhi konstitusi dan perjanjian antar individu;
- h. Dewan sebagai kekuasaan yang berdaulat dalam segala hal, atau paling tidak, hal-hal yang penting. Pejabat-pejabat tidak mempunyai kewenangan kedaulatan kepada yang lain ataupun pada sedikit orang;
- i. Gaji untuk anggota dewan, hakim peradilan, dan pejabat pemerintahan, adalah sama besarnya sebagaimana untuk warga biasa yang berhak mendapatkan makan dalam menjalankan jabatannya;

⁴⁷ *Ibid.*, hlm.70-71.

⁴⁸ Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009, hlm.25-26.

- j. Karena kelahiran, kekayaan dan pendidikan adalah tanda-tanda dalam menentukan oligarkhi, dengan demikian, hal sebaliknya, yaitu: dilahirkan dari kalangan rendah, berpendapatan rendah, dan pekerjaan kasar, adalah ciri dari demokrasi;
- k. Tidak ada jabatan yang mempunyai masa berulang bersambung, dan jika diperlukan, pengisian jabatan tersebut harus dilakukan secara undian dari calon-calon yang ada.

Negara yang menganut sistem demokrasi adalah negara diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat. Dimana dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat. Bahwa kekuasaan pemerintah berada ditangan rakyat mengandung pengertian tiga hal; *pertama*, pemerintah dari rakyat (*goverment of the people*); *kedua*, pemerintah oleh rakyat (*goverment by people*); *ketiga*, pemerintahan untuk rakyat (*goverment for people*). Jadi hakikat suatu pemerintahan yang demokratis bila ketiga hal di atas dapat dijadikan dan ditegakkan dalam tatanan pemerintahan.

4. Nilai-Nilai dalam Demokrasi

B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi didasari oleh beberapa nilai, yakni adalah:

- a. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga;
- b. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah;
- c. Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur;
- d. Membatasi pemakaian kekerasan sampai minimum;
- e. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku;
- f. Menjamin tegaknya keadilan;

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga sebagai berikut:

- a. pemerintahan yang bertanggungjawab.
- b. Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas dasar sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
- c. Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
- d. Pers dan media masa yang bebas menyatakan pendapat;
- e. Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

Hampir semua teoritis bahkan sejak zaman klasik selalu menekankan bahwa sesungguhnya yang berkuasa dalam demokrasi itu adalah rakyat atau *demos*, *populus*. Oleh karena itu, selalu ditekankan peranan *demos* yang menyatakan dalam proses politik yang berjalan. Paling tidak, dalam dua tahap utama, pertama, agenda setting, yaitu tahap untuk memilih masalah apa yang hendak dibahas, kedua, *deciding the outcome*, yaitu tahap pengembalian keputusan.

B. Tinjauan Umum tentang Lembaga Perwakilan

Sesuai dengan konsep trias politica, DPR merupakan bagian dari kekuasaan legislatif di tingkat pusat, sedangkan di tingkat daerah di pegang oleh DPRD. Selama ini banyak terjadi banyak perubahan baik dari fungsi dan wewenang DPR sejak dari masa sebelum kemerdekaan, orde lama, orde baru, hingga pasca reformasi saat ini mengalami perkembangan yang sangat signifikan, sejarah

perkembangan DPR di Indonesia sebagai berikut :

1. Masa Sebelum Kemerdekaan *Volksraad* (1918-1942)

Pada masa penjajahan Belanda terdapat lembaga semacam parlemen bentuk pemerintahan kolonial Belanda yang dinamakan *volksraad*. Dibentuknya lembaga ini merupakan dampak gerakan nasional serta perubahan yang mendasar di seluruh dunia setelah erang dunia I (1914-1918). *Volksraad* hanya dirancang oleh Belanda sebagai konsesi untuk dukungan populer dari rakyat di tanah jajahan terhadap keberadaan pemerintahan Hindia Belanda⁴⁹

Pada tanggal 8 maret 1942 setelah kedatangan penjajah Jepang kemudian Belanda mengakhiri masa penjajahan selama 350 tahun di Indonesia. Pengantian penjajahan dari Belanda kepada Jepang mengakibatkan *volksraad* secara otomatis tidak diakui lagi, dan bangsa Indonesia memasuki masa perjuangan kemerdekaan.

2. DPR Pada Masa Orde Lama

Pada masa ini lembaga-lembaga negara yang damanatkan UUD 1945 belum dibentuk. Dengan demikian sesuai dengan Pasal 4 Aturan Peralihan dalam UUD 1945, dibentuklah Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP). Komite ini merupakan cikal bakal badan legislaif di Indonesia. KNIP merupakan badan pembantu presiden yang pembentukannya didasarkan pada keputusan sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Pada masa ini bangsa Indonesia

⁴⁹ T.A Legowo, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: 2005, hlm 16.

masih dihadapkan kepada persoalan pengakuan kemerdekaan dari negara lain.⁵⁰

Pada masa Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) kewenangan yang dimiliki DPR terus berkembang. Hal ini ditandai dengan hak yang dimiliki DPR antara lain adalah hak budget, hak inisiatif, dan hak amandemen, menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) bersama-sama dengan pemerintah, hak bertanya, hak interpelasi, dan hak angket.⁵¹

Pada tahun 1959 Presiden mengeluarkan dekrit yang salah satu isinya menyatakan memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945. Dengan berlakunya Undang-Undang Dasar 1945, maka keterwakilan yang dimiliki DPR menjadi terbatas. DPR bekerja dalam suatu rangka yang lebih sempit dalam arti hak-haknya kurang luas dalam Undang-Undang Dasar 1945 jika dibandingkan dengan UUD RIS dan UUD 1950.⁵²

Pada saat DPR Gotong-Royong (DPR-GR) didirikan dengan penetapan presiden No 4 Tahun 1960 yang mengatur susunan DPR-GR. DPR-GR ini berbeda sekali dengan DPR sebelumnya karena DPR-GR berkerja dalam susunan di mana DPR ditonjolkan peranannya sebagai pembantu pemerintahan, yang tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin dalam istilah Gotong Royong. Perubahan fungsi ini tercermin di dalam tata tertib DPR-DR yang

⁵⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm 331.

⁵¹ *Ibid*, 42.

⁵² B N Marbun, *DPR RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992, hlm 118.

dituangkan dala Peraturan Presiden No 14 Tahun 1960.⁵³

3. DPR Pada Masa Orde Baru

Pada masa penegakkan orde baru sesudah terjadinya G 30 S/PKI, DPR-GR mengaami perubahan, baik mengenai keanggotaan maupun wewenangnya. Selain itu juga diusahakan agar tata kerja DPR-GR lebih sesuai dengan ketentuan-ketentuan Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan ketetapan MPRS No XX/MPRS/1966, yang kemudian dikukuhkan dalam UU No 10/1966, DPR-FR masaorde baru memulai kerjanya dengan menyesuaikan diri dari orde lama ke orde baru.

Sesudah mengalami pengenduran sebanyak dua kali, pemerintahan orde baru, akhirnya berhasil menyelenggarakan pemilu yang pertama pada tahun 1971. Seharusnya berdasarkan ketetapan MPRS No XI Tahun 1966 Pemilu diselenggarakan pada tahun 1968. Ketetapan ini diubah pada sidang umum MPRS 1967 oleh jendral Soeharto yang menggantikan presiden Soekarno, dengan menetapkan bahwa pemilu akan diselenggarakan pada tahun 1971.⁵⁴

4. DPR Pada Masa Reformasi

DPR periode 1999-1994 merupakan DPR pertama yang terpilih dalam masa reformasi setelah jatuhnya Soeharto pada tanggal 21 Mei 1998 yang kemudian digantikan oleh Wakil Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie, masyarakat terus mendesak agar pemilu segera dilaksanakan. Desakan untuk

⁵³ Mariam Budiardjo, *Op. Cit*, hlm 336

⁵⁴ *Ibid.*, hlm 338

mempercepat pemilu tersebut membuahkan hasil, pada 7 juni 1999, atau 13 bulan masa kekuasaan Habbie.⁵⁵

Untuk pertama kalinya proses pemberhentian kepala negara dilakukan oleh DPR. Dasarnya adalah ketetapan MPR No III Tahun 1978 Abdurrahman Wahid kemudian digantikan oleh wakil presiden yang menjabat saat itu, Megawati Soekarno Putri DPR hasil pemilu tahun 1999, sebagian bagian dari MPR, telah berhasil melakukan amandemen terhadap UUD 1945 sebanyak empat kali yaitu pada tahun 1999 (pertama), 2000 (kedua), 2001 (ketiga), dan 2002 (keempat). Meskipun hasil dari amandemen tersebut masih dirasa belum ideal, namun beberapa perubahan penting yang terjadi.⁵⁶

B.1 Peran dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat

DPR adalah lembaga tinggi negara di Indonesia yang secara formil dan materil mewakili rakyat Indonesia dalam sistem pemerintahan negara Indonesia. Ditinjau dari aspek ketatanegaraan, DPR memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut :

- a. DPR memegang kekuasaan pembentukan Undang Undang
- b. Setiap rancangan Undang Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- c. DPR mempunyai fungsi legislaif, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan;
- d. DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat;
- e. setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan

⁵⁵ B N Marbun, *Op., Cit*, hlm 181.

⁵⁶ Mariam Budiardjo, *Op., Cit*, hlm 341.

- pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, serta hak imunitas;
- f. Anggota DPR berhak mengajukan usul Rancangan Undang Undang;
 - g. peraturan pemerintah pengganti Undang Undang harus mendapat persetujuan DPR dalam persidangan yang selanjutnya

DPR sebagaimana yang telah disebutkan tentang tugas dan wewenangnya dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam rangka membatasi kekuasaan agar tidak bertindak sewenang-wenang, rakyat kemudian memilih perwakilannya untuk duduk dalam pemerintahan.⁵⁷

DPR juga dapat mengawasi tindakan-tindakan presiden jika presiden melanggar haluan negara yang telah ditetapkan Undang-Undang Dasar atau MPR maka majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar dapat meminta pertanggungjawaban presiden.⁵⁸

Dalam rangka menjalankan peran DPR tersebut, DPR dilengkapi dengan beberapa fungsi utama yaitu:

- a. Fungsi legislatif adalah fungsi membentuk Undang-Undang. Selain itu, dalam tata tertib DPR disebutkan badan legislatif memiliki tugas merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasa RUU untuk satu masa keanggotaan DPR dan setiap tahun anggaran dengan menginventarisasi masukan dari anggoran fraksi, komisi, DPD, dan masyarakat untuk ditetapkan menjadi keputusan baleb;⁵⁹
- b. fungsi anggaran adalah fungsi DPR bersama-sama dengan pemerintah menyusun anggaran pendapatan dan belanja negara dan harus mendapatkan persetujuan DPR. Kedudukan DPR dalam penetapan APBN sangat kuat karena DPR berhak menolak RAPBN yang diajukan oleh presiden;
- c. fungsi pengawasan adalah fungsi untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang yang dijalan oleh pemerintah. Khususnya pelaksanaan

⁵⁷ *Ibid.*, hlm 38

⁵⁸ B N Marbun, *Op., Cit*, hlm 189

⁵⁹ FORMAPPI, *Lembaga perwakilan Rakyat di Indonesia*, Jakarta: FORMAPPI, 2005, hlm 95.

APBN serta pengelolaan keuangan negara dan pengawasan terhadap kebijakan pemerintah.⁶⁰

C. Tinjauan tentang Sistem Pemilihan Umum

Pemilihan Umum (selanjutnya disebut pemilu) merupakan pranata terpenting dalam tiap negara demokrasi, terlebih lagi bagi negara yang berbentuk republik seperti Indonesia. Pranata itu berfungsi untuk memenuhi tiga prinsip pokok demokrasi, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan, dan pergantian pemerintahan secara teratur. Ketiga prinsip tersebut bertujuan untuk menjamin terjaga dan terlaksananya cita-cita kemerdekaan, mencegah bercokolnya kepentingan tertentu dalam tubuh tertentu di dalam tubuh tertentu di dalam pemerintahan, atau digantinya kedaulatan rakyat menjadi kedaulatan penguasa.

Selanjutnya, apabila mekanisme pemilihan umum wakil-wakil rakyat pada lembaga-lembaga perwakilan berjalan sebagaimana mestinya, yakni berlangsung secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, tertib, aman, dan damai, maka akan terpenuhi pulalah sebagian besar dari prinsip keabsahan pemerintahan, yakni keabsahan prosedural, yang selanjutnya harus diikuti pemenuhan keabsahan esensial yang mensyaratkan adanya keterbukaan pertanggungjawaban politik mekanisme kontrol yang kuat dan efektif.

⁶⁰ FORMAPPI, *Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*, Jakarta: FORMAPPI, 2009, hlm 162

Akhirnya prinsip kedaulatan rakyat dan keabsahan pemerintah harus diiringi oleh prinsip pergantian pemerintah secara teratur, yaitu terbukanya peluang bagi berlanjut atau bergantinya pemangku kepala negara/dan atau pemerintahan yang seyogyanya dibatasi masa berkuasanya hanya selama dua periode, sebab apabila tidak akan tergincir dalam monarki absolut dalam praksisnya.⁶¹

Ketentuan konstitusi mengenai pemilu, berbeda dengan UUD 1945 sebelum perubahan, UUD 1945 setelah perubahan (1999-2002) yang dikenal dengan nama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) memuat secara eksplisit tentang pemilu. Beberapa pasal UUD NRI 1945 yang memuat ketentuan tentang pemilu adalah sebagai berikut:

- Pasal 2 ayat (1): “majelis permusyawaratan rakyat terdiri atas anggota dewan perwakilan rakyat dan anggota dewan perwakilan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang”
- Pasal 6A ayat (1): “presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”
- Pasal 6A ayat (5): “tata cara pelaksanaan pemilihan presiden dan wakil presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang”
- Pasal 18 ayat (3): “pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang dipilih melalui pemilihan umum”
- Pasal 18 ayat (4): “gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”

⁶¹ A. Mukthie Fadjar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Malang: Setara Press, 2013, hlm 1-2.

- Pasal 19 ayat (1): “anggota dewan perwakilan rakyat dipilih melalui pemilihan umum”
- Pasal 22C ayat (1): “anggota dewan perwakilan daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum”

Dengan demikian, semua jabatan publik yang merepresentasikan kehendak atau aspirasi rakyat dan keterwakilan rakyat, seperti anggota DPR, anggota DPD, dan anggota DPRD, serta jabatan di bidang kepemimpinan negara dan daerah, yakni presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah harus dipilih secara demokratis, tidak boleh diangkat atau ditunjuk.

Lebih lanjut UUD 1945 mengatur dalam satu bab tersendiri tentang pemilihan umum, yaitu dalam bab VIIB, pasal 22E sebagai berikut:

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat, dewan perwakilan daerah, presiden dan wakil presiden, dan dewan perwakilan daerah.
3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota dewan perwakilan rakyat dan anggota dewan perwakilan rakyat daerah adalah partai politik.
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota dewan perwakilan daerah adalah perorangan.
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Dari ketentuan Pasal 22E UUD NRI 1945 tersebut dapat disimpulkan

bahwa:

1. Asas pemilu adalah luber (Langsung, Umum, bebas, rahasia) dan jujur (jujur dan adil). Bandingkan dengan asas dalam pemilu-pemilu era orde baru (pemilu II s.d. pemilu VII) yang hanya menganut asas luber. Untuk memperjuangkan masuknya asas jujur dalam UU pemilu selalu gagal;
2. Pemilu harus diselenggarakan secara berkala (periodik) setiap lima tahun sekali, sehingga mekanisme pergantian kepemimpinan nasional lima tahun akan berlangsung secara teratur, tidak seperti periode antara tahun 1955-1971 (enam belas tahun) yang tidak ada pemilu, sebab memang tidak ada perintah konstitusi tentang keharusan ada pemilu;
3. Tujuan pemilu adalah untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta presiden dan wakil presiden. Jadi pemilihan kepala daerah tidak termasuk rezim hukum pemilu menurut Pasal 22E UUD 1945, namun masih masuk rezim hukum pemerintahan daerah menurut Pasal 18 UUD 1945, dalam hal mana menurut ayat (4)-nya, kepala daerah harus dipilih secara demokratis, sehingga bisa dipilih oleh DPRD (UU Nomor 22 Tahun 1999) atau dipilih oleh rakyat secara langsung (UU Nomor 32 Tahun 2004). UU Penyelenggara Pemilu yang menjadikan pemilihan kepala daerah masuk rezim hukum pemilu;
4. Peserta pemilu adalah partai politik (untuk anggota DPR dan DPRD), perseorangan (untuk anggota DPD), dan pasangan calon (untuk pemilu presiden dan wakil presiden);
5. Penyelenggara pemilu adalah komisi pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, jadi penyelenggara pemilu bukan pemerintah dan/atau partai politik sebagaimana pemilu-pemilu sebelumnya;
6. Perintah adanya undang-undang organik untuk mengatur pemilu

D. Tinjauan tentang Prinsip-prinsip Umum Penyelenggaraan Pemerintahan dalam Islam

Politik Islam di dalam bahasa Arab dikenal dengan istilah *siyasah*. Oleh sebab itu, di dalam buku-buku para ulama dikenal istilah *siyasah syar'iyah*.

Dalam *Al Muhith*, *siyasah* berakar kata *sâsa-yasûsu*. Dalam kalimat *Sasa addawaba yasusuha siyasatan* berarti *Qama 'alaiha wa radlaha wa adabbaha* (mengurusinya, melatihnya, dan mendidiknya). *Al-Siyasah* juga berarti mengatur, mengendalikan, mengurus, atau membuat keputusan, mengatur kaum, memerintah, dan memimpinya. Secara tersirat dalam pengertian *siyasah* terkandung dua dimensi yang berkaitan satu sama lain, yaitu⁶²:

1. “Tujuan” yang hendak di capai melalui proses pengendalian,
2. “Cara” pengendalian menuju tujuan tersebut.

Secara istilah politik islam adalah pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan *syara'*. Sebagaimana tercantum dalam Al-Qur'an Surat Ali Imran Ayat 189, yang menyatakan bahwa:

Artinya:

Kepunyaan Allah-lah Kerajaan Langit dan Bumi, dan Allah Maha Perkasa atas segala sesuatu.

Ayat tersebut menjelaskan bahwa sesungguhnya Penguasa yang mutlak atas apa yang ada di langit dan bumi tiada lain yaitu Allah SWT. Kekuasaannya tak terbatas dan mencakup semua yang ada di alam semesta. Kemudian Allah mengutus khalifah yang mempunyai tugas mengatur dan

⁶² Abdul Zawawi, “Politik dalam Perspektif Islam”, *Jurnal Ummul Qura*, Tahun 2015, Vol. V, No. 1, hlm. 88.

mengelola bumi dengan sebaik-baiknya. Hal tersebut jelas tercantum dalam Al-Qur'an Surat Al-Baqarah Ayat 30, bahwa:

Artinya:

Ingatlah ketika Tuhanmu berfirman kepada para malaikat, “Sesungguhnya Aku hendak menjadikan seorang khalifah di muka bumi.” Mereka berkata, “Mengapa Engkau hendak menjadikan (khalifah) di bumi itu orang yang akan membuat kerusakan padanya dan menumpahkan darah, padahal kami senantiasa bertasbih dengan memuji dan mensucikan Engkau?” Tuhan berfirman, “Sesungguhnya Aku mengetahui apa yang tidak kalian ketahui.”

Dari penggalan ayat di atas, dijelaskan bahwa kekuasaan yang dimiliki manusia di bumi semata hanyalah amanah yang diberikan oleh Allah dan kelak dipertanggungjawabkan di hadapan Allah SWT.

Dalam pandangan hukum Islam, orang yang diangkat menjadi pemimpin, mestilah orang-orang yang mempunyai kemampuan menguasai hukum, filsafat hukum, tujuan hukum dan sosiologi hukum. Jelaslah mereka mestilah orang-orang yang berpengetahuan luas supaya kebijakan negara, termasuk hukum yang mereka buat sesuai dengan keinginan Allah dan Rasul-Nya, tidak membuat kebijakan yang bertentangan dengan syara' atas nama politik hukum.⁶³

⁶³ Abdul Manan, *Politik Hukum Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, Jakarta: Prenadamedia, 2014, hlm. 140.

Dalam melaksanakan tugas sebagai seorang khalifah, apa yang ia perbuat dan lakukan haruslah menurut ketentuan-ketentuan Allah. Termasuk dalam penyelenggaraan negara, pada dasarnya harus tetap berpegang erat pada aturan Allah sebagaimana telah dicantumkan dalam Al-Qur'an maupun hadist.

Menurut Islam, mekanisme operasional pemerintahan dan ketatanegaraan mengacu pada prinsip-prinsip syari'ah. Islam sebagai landasan etika dan moral direalisasikan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Prinsip-prinsip negara dalam Islam tersebut ada yang berupa prinsip-prinsip dasar yang mengacu pada teks-teks syar'ah yang jelas dan tegas. Selain itu, ada prinsip-prinsip tambahan yang merupakan kesimpulan dan termasuk ke dalam fiqih.⁶⁴

Bersumber pada Al-Qur'an dan hadist sebagai sumber hukum yang mencakup ketentuan-ketentuan Allah, maka dalam penyelenggaraan negara terdapat prinsip-prinsip umum yang menjadi landasan melaksanakan aktivitas bernegara. Prinsip-prinsip umum dalam penyelenggaraan pemerintahan berkaitan dengan pembahasan dalam penulisan hukum ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Prinsip Musyawarah

Dalam Al-Qur'an ada dua ayat yang menggariskan prinsip-prinsip musyawarah sebagai salah satu prinsip dasar. Terdapat dua ayat dalam surat

⁶⁴ Mutiara Fahmi, "Prinsip Dasar Hukum Politik Islam dalam Perspektif Al-Qur'an", *Jurnal Petita*, Tahun 2017, Vol. 2, No. 1, hlm. 51.

Al-Qur'an yang menjelaskan mengenai adanya prinsip musyawarah, antara lain:

a. Surat Ali Imran Ayat 159

Artinya:

Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawaratlah dengan mereka dalam urusan itu. Kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.

b. Surat Asy-Syura Ayat 38

Artinya:

Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarat antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezeki yang Kami berikan kepada mereka.

Musyawarah dapat diartikan sebagai suatu forum tukar menukar pikiran, gagasan ataupun ide, termasuk saran-saran yang diajukan dalam

memecahkan sesuatu masalah sebelum tiba pada suatu pengambilan keputusan. Dalam suatu pemerintahan dengan tujuan untuk mencegah lahirnya keputusan yang merugikan kepentingan umum atau rakyat.⁶⁵ prinsip musyawarah ini juga digunakan sebagai kontrol atau mencegah kekuasaan yang absolut dan sewenang-wenang dari penguasa atau kepala negara.

Dalam musyawarah bukan soal siapa yang menang dan siapa yang kalah, tetapi sejauh mana keputusan yang akan diambil itu dapat memenuhi kepentingan atau kemaslahatan umum dan rakyat. Prinsip musyawarah bertujuan melibatkan atau mengajak semua pihak untuk berperan serta dalam kehidupan bernegara.⁶⁶

Pada masa sekarang ini, musyawarah dapat dilaksanakan melalui suatu lembaga pemerintahan yang disebut dewan perwakilan yang sesuai dengan kebutuhan menurut waktu dan tempat. Bentuk dan tata cara musyawarah mengikuti atau berdasar pada tempat dan masa dimana musyawarah tersebut dilaksanakan. Musyawarah boleh mengikuti bentuk dan cara lembaga-lembaga politik dan negara yang selalu berubah dan berkembang sejauh tidak bertentangan atau menyimpang dari jiwa Al-Qur'an dan tradisi Nabi.⁶⁷

⁶⁵ Abdul Manan, *Op.Cit.*, hlm. 83.

⁶⁶ Abdul Manan, *Op.Cit.*, hlm. 84.

⁶⁷ Abdul Manan, *Op.Cit.*, hlm. 85.

Hal yang penting untuk diperhatikan dalam prinsip musyawarah adalah bahwa dari segi hukum Islam, manusia dibenarkan melakukan musyawarah hanya dalam hal-hal yang *ma'ruf* atau kebaikan. Musyawarah dilarang digunakan dalam hal-hal yang *munkar*, misalnya ada suatu parlemen karena ingin menciptakan undang-undang perjudian atau kasino, maka lembaga ini tidak dibenarkan menggunakan prinsip musyawarah untuk maksud tersebut. Dipandang dari segi hukum Islam, produk parlemen yang diproses dengan cara yang tersebut menjadi tidak sah dan batal demi hukum. Dengan kata lain pelaksanaan prinsip musyawarah harus selalu berjalan secara sinkron dengan salah satu doktrin pokok dalam Islam "*amar ma'ruf nahi munkar*".⁶⁸

2. Prinsip Keadilan

a. Surat Al-Maidah Ayat 8

Artinya:

Hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil

⁶⁸ Abdul Manan, *Op.Cit.*, hlm. 86.

itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan.

Berdasarkan bunyi ayat diatas, maka dapat ditarik lima garis hukum yang berisi perintah dan larangan Allah kepada manusia, yaitu⁶⁹:

- i. Perintah kepada orang-orang yang beriman supaya menjadi manusia yang lurus (adil)--dari perkataan al-qist--karena Allah. Garis hukum ini mengandung makna bahwa setiap perbuatan yang adil dilakukan oleh manusia karena keikhlasannya semata-mata kepada Allah, bukan karena hal-hal lain.
- ii. Perintah kepada orang-orang yang beriman supaya menjadi saksi yang adil. Artinya, dalam kesaksiannya itu, ia tidak memihak kepada siapapun, kecuali kepada kebenaran.
- iii. Larangan kepada orang-orang yang beriman untk bersikap tidak adil, karena motivasi emosional atau sentimen yang negatif (benci) kepada suatu kelompok manusia. Secara a contrario ayat ini dapat ditafsirkan pula, manusia dilarang bersikap tidak adil karena motivasi emosional yang positif, misalnya rasa sayang atau belas kasihan kepada suatu kelompok atau seorang tertentu. Ringkasnya, setiap orang yang beriman wajib menjadi saksi yang adil tanpa dipengaruhi oleh sesuatu perasaan apapun, kecuali kebenaran.

⁶⁹ Abdul Manan, *Op.Cit.*, hlm. 87.

- iv. Perintah kepada orang-orang yang beriman supaya bersikap adil, karena adil lebih dekat kepada takwa. Garis hukum ini merupakan penegasan (afirmasi) dari garis hukum yang pertama dalam ayat ini. Artinya, orang yang bersikap adil sudah menempatkan dirinya pada suatu posisi yang mendekati derajat takwa. Sedangkan derajat takwa dalam doktrin Islam sebagaimana telah dijelaskan merupakan suatu tolak ukur bagi kemuliaan manusia dalam pandangan Allah, karena itu dalam garis hukum kelima manusia diperintahkan untuk bertakwa kepada Allah, artinya selalu melaksanakan perintah-perintah-Nya dan menghindari larangan-larangan-Nya.

b. Surat An-Nahl Ayat 90

Artinya:

Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran.

Terdapat enam garis hukum yang dapat dibentuk dari ayat di atas, antara lain:

- i. Perintah menegakkan keadilan
- ii. Perintah melakukan kebaikan

- iii. Perintah membantu secara materiil kepada sanak famili atau kaum kerabat
- iv. Manusia dilarang melakukan perbuatan keji atau buruk
- v. Manusia dilarang melakukan kemungkarang
- vi. Manusia dilarang bersikap bermusuhan

Keadilan merupakan prinsip yang sangat penting dalam Islam, hal tersebut dikarenakan⁷⁰:

- i. Karena Allah sendiri memiliki sifat Maha Adil. Keadilannya penuh dengan kasih sayang kepada makhluk-Nya.
- ii. Dalam Islam, keadilan adalah kebenaran. Kebenaran adalah juga merupakan salah satu nama Allah. Dia adalah sumber kebenaran yang dalam Al-Qur'an disebut al-haq. Keadilan dan kebenaran dapat diumpamakan sebagai dua saudara kembar yang sulit untuk dipisahkan.
- iii. Keadilan yang berasal dari perkataan "adil" dalam bahasa Arab dari segi etimologi artinya sama. Ia menunjukkan suatu keseimbangan atau dalam posisi di pertengahan.

Prinsip keadilan sangat ditekankan dengan kuat, karena dalam doktrin Islam "keadilan adalah motivasi keagamaan yang esensial. Prinsip keadilan harus selalu dilihat dari segi fungsi kekuasaan negara yang mencakup tiga

⁷⁰ Abdul Manan, *Op.Cit.*, hlm. 89.

kewajiban pokok bagi penyelenggara negara atau suatu pemerintahan sebagai pemegang kekuasaan, antara lain⁷¹:

- i. kewajiban menerapkan kekuasaan negara dengan adil, jujur dan bijaksana. Semua rakyat harus dapat memperoleh hak-haknya secara adil tanpa diskriminasi.
- ii. Kewajiban menerapkan kekuasaan kehakiman dengan seadil-adilnya. Hukum harus ditegakkan sebagaimana mestinya. Hukum berlaku bagi siapa saja, tanpa memandang kedudukannya.
- iii. Kewajiban penyelenggara negara untuk mewujudkan suatu tujuan masyarakat yang adil, makmur dan sejahtera di bawah keridhaan Allah. Hal ini berkaitan dengan keadilan dan kesejahteraan sosial.

3. Prinsip Kebebasan

Kebebasan yang dielihara oleh sistem politik Islam ialah kebebasan yang makruf dan kebajikan yang sesuai dengan Al-Qur'an dan Hadist. Menegakkan prinsip kebebasan yang sebenarnya adalah tujuan terpenting bagi sistem politik dan pemerintahan Islam serta menjadi asas-asas utama bagi undang-undang perlembagaan negara Islam.⁷²

Berbicara mengenai kebebasan manusia dalam Islam, setidaknya terdapat lima kebebasan yang dapat dianggap sebagai hak-hak dasar manusia

⁷¹ Abdul Manan, *Op.Cit.*, hlm. 89.

⁷² Mutiara Fahmi, *Op.Cit.*, hlm. 97.

yang harus dilindungi dalam negara hukum menurut Al-Qur'an dan sunnah, antara lain⁷³:

a. Kebebasan beragama

Kebebasan beragama berkaitan erat dengan kedudukan manusia yang di dalam Al-Qur'an diakui memiliki martabat yang tinggi dan kemuliaan. Kebebasan beragama mengandung makna bahwa setiap orang berhak memperoleh kehormatan spiritual apabila ia dengan sukarela tanpa ada sesuatu paksaan memilih agama yang diyakininya.

b. Kebebasan berpikir dan menyatakan pendapat sebagai “buah pikirannya”

Kebebasan ini erat kaitannya dengan kebebasan untuk menentukan keyakinan dan agama yang dianut oleh seseorang. Muncul dari dalam hati nurani setiap manusia sejak dilahirkan secara naluriah. Dalam ajaran Islam kebebasan berpikir sangat dihargai, sehingga seorang yang berani menyatakan pendapatnya yang benar di hadapan seorang penguasa yang otoriter, tiran atau zalim dinilai sebagai suatu perjuangan yang paling mulia. Namun, kebebasan berpikir ini harus tetap dalam konotasi positif.

c. Kebebasan untuk memiliki harta benda

Prinsip kebebasan untuk memiliki harta benda tercantum dalam Surat An-Nisa Ayat 32, yang berbunyi:

⁷³ Abdul Manan, *Op.Cit.*, hlm. 87.

Artinya:

Dan janganlah kamu iri hati terhadap apa yang dikaruniakan Allah kepada sebahagian kamu lebih banyak dari sebahagian yang lain. (Karena) bagi orang laki-laki ada bahagian dari pada apa yang mereka usahakan, dan bagi para wanita (pun) ada bahagian dari apa yang mereka usahakan, dan mohonlah kepada Allah sebagian dari karunia-Nya. Sesungguhnya Allah Maha Mengetahui segala sesuatu.

Negara wajib melindungi hak-hak kebebasan di atas. Tiada seorang pun dapat merampas atau menguasai hak milik orang lain. Bahkan negara sekali pun dilarang untuk melakukan hal tersebut. Kecuali dalam keadaan yang dibenarkan oleh hukum dan untuk kepentingan umum, negara boleh menggunakan hak kebebasan milik seseorang dengan syarat seijin dan sepetunjuan pemiliknya dan dengan diberikan ganti kerugian atas nilai bendanya dengan jumlah yang cukup atau sebagai mana layaknya menurut harga umum.

d. Kebebasan untuk berusaha dan memilih pekerjaan

Berusaha dan bekerja bukan hanya sekedar hak atau kewenangan seseorang tetapi ia merupakan pula perintah agama atau kewajiban. Dalam suatu hadis Nabi Muhammad, beliau mengatakan bahwa⁷⁴:

⁷⁴ Abdul Manan, *Op.Cit.*, hlm. 102.

“Bekerjalah kamu untuk keperluan hidup di dunia seakan-akan kamu akan hidup selamanya dan bekerja pulalah kamu untuk kepentingan akhiratmu seakan-akan kamu akan mati esok pagi.”

Dalam hukum Islam, setiap usaha dan pekerjaan yang dilakukan oleh setiap manusia yang beriman selalu dilandasi oleh suatu motivasi, baik untuk kepentingan duniawi maupun untuk kepentingan akhirat. Kebebasan berusaha dan memilih pekerjaan harus dilindungi oleh negara dan pemerintah berkewajiban memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada setiap warganya untuk memilih usaha atau pekerjaan apa yang bermanfaat baginya.

e. Kebebasan untuk memilih tempat kediaman.

Setiap orang bebas menentukan tempat kediamannya di manapun juga. Batas-batas wilayah suatu negara tidak menjadi halangan bagi seseorang untuk menentukan tempat tinggalnya. Negara atau penguasa tidak boleh menghalangi seseorang untuk bepergian kemana pun sepanjang hal itu dilakukannya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang legal menurut hukum, yang jiwanya tidak bertentangan dengan Al-Qur'an dan sunnah.

4. Prinsip Ketaatan pada Ulil Amri

Dalam Al-Qur'an Surat An-Nisa Ayat 59, yang berbunyi:

Artinya:

Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada ayat di atas, taat terhadap Ulil Amri merupakan perintah. Ulil Amri sendiri diartikan sebagai pemimpin atau pemerintah. Selain tercantum jelas dalam penggalan ayat di atas, ketaatan terhadap Ulil Amri juga tercantum dalam beberapa hadist berikut⁷⁵:

a. Hadist Riwayat Bukhari: 693

Artinya: Dengar dan taatilah (ulil amri), meskipun yang diangkat adalah seorang budak habasyi seakan-akan kepalanya adalah biji anggur.

b. Hadist Riwayat Abu Dawud 4607, At-Tirmidzi 2676

Artinya: Aku wasiatkan kepada kalian untuk bertaqwa kepada Allah, dan mendengar dan taat (kepada ulil amri), meskipun (yang menjadi ulil amri) adalah seorang budak habasyi.

⁷⁵ Manhaj, "Prinsip Ahlus Sunnah Terkait Dengan Ketaatan Terhadap Ulil Amri (Pemerintah Islam)", *Manhajul Anbiya*, 17 Juli 2016, URL: <http://www.manhajul-anbiya.net/prinsip-ahlus-sunnah-terkait-dengan-ketaatan-kepada-ulil-amri-pemerintah-islam/>, diakses pada tanggal 4 Januari 2017.

c. Hadist Riwayat Al-Bukhari 7056, Muslim 1079

Artinya: Kami berbaiat (kepada Rasulullah) untuk mendengar dan mentaati (ulil amri), baik dalam kondisi kami senang atau benci, baik dalam kondisi lapang maupun sulit, dan walaupun mereka menghalangi hak-hak kami. Dan kami berbaiat untuk tidak mencabut kepemimpinan tersebut dari orang yang memegangnya, kecuali jika kalian melihat (mendapati) kekufuran yang nyata (pada ulil amri tersebut) yang kalian memiliki bukti dari Allah tentang kekufurannya.

Ketaatan kepada ulil amri tersebut wajib, baik dalam perkara yang kita sukai ataupun dalam perkara yang kita benci, selama ulil amri tersebut masih muslim

d. Hadist Riwayat Al-Bukhari 7052, Muslim 1843

Artinya: Sesungguhnya kalian akan melihat sepeninggalku atsarah (yakni korup) dan berbagai perkara yang kalian mengingkarinya.” Wahai Rasulullah kalau begitu apa yang engkau perintahkan kepada kami? Rasulullah menjawab, “Tunaikanlah kepada mereka (ulil amri) hak mereka (yakni taatilah mereka), dan mintalah kepada Allah hak kalian.”

Ketaatan kepada ulil amri tersebut wajib, baik ulil amri itu adil maupun zhalim/banyak melakukan kemungkaran. Lebih tegas lagi Rasulullah Shallallahu ‘alaihi wa sallam dalam menggambarkan kezhaliman ulil amri, namun demikian tetap wajib mentaatinya, yaitu dalam hadits berikut,

Artinya: “Akan ada sepeninggalku para pemimpin yang tidak mengambil petunjukku dan tidak mengambil sunnahku. Dan akan muncul di tengah-tengah mereka orang-orang yang hatinya adalah hati syaithan dalam wujud manusia.” Aku bertanya, “Apa yang harus aku perbuat apabila aku mendapati itu?” Rasulullah menjawab, “Tetaplah engkau mendengar dan mentaati pimpinan meskipun dia memukul punggungmu dan mengambil hartamu. Tetaplah mendengar dan taat!!” (HR: Muslim 1847)

e. Hadist Riwayat Bukhari (Tidak Boleh Taat kepada ulil amri ketika diperintah kepada Kemaksiatan)

⋮

Artinya: “Wajib untuk mendengar dan mentaati (ulil amri) atas seorang muslim, baik dalam perkara yang ia sukai atau ia benci, selama ia tidak diperintah dengan kemaksiatan. Apabila diperintah untuk bermaksiat, maka tidak ada kewajiban mendengar dan taat.” (HR: Al-Bukhari 7144).

Yakni tidak mentaati perintah berbuat maksiat tersebut. Bukan berarti kemudian keluar dari ketaatan kepada ulil amri secara total, atau

menentang dan memberontak kepadanya. Tidak demikian. Karena Nabi Shallallahu ‘alaihi wa sallam telah berpesan,

Artinya: “Barangsiapa mendapat pada pimpinannya sesuatu (kemungkaran/kemungkarannya) sehingga diapun membencinya, maka hendaknya dia bersabar (yakni tidak keluar dari ketaatan). Karena tidaklah seorangpun berpisah dari jama’ah (kaum muslimin) walaupun sejengkal saja, kemudian dia mati, kecuali matinya adalah kematian jahiliyyah.” (HR: Al-Bukhari 7143)

f. Hadist Riwayat Ibnu Abi ‘Ashim : 508

Artinya: Barangsiapa yang hendak menasehati seorang yang memiliki kekuasaan, maka janganlah menyampaikannya secara terang-terangan. Namun hendaknya dia mengambil tangannya, dan menyendiri dengannya. Apabila ia (penguasa tersebut) mau menerima (nasehat) darinya maka itulah (yang diharapkan). Apabila tidak, maka dia telah melaksanakan kewajibannya (untuk menasehati penguasa).

Apabila terjadi kemungkaran pada ulil amri, maka rakyat menasehatinya secara rahasia. Bukan menentanginya, atau memprotesnya di atas mimbar, atau berdemo, atau bahkan memberontaknya.

BAB III

Tinjauan Tentang Partai Politik

Kedudukan Partai Politik Dalam Parlemen

A. Pengertian Partai Politik

Lapalombard dan Myron Weiner melihat partai politik sebagai organisasi untuk mengekspresikan kepentingan ekonomi sekaligus mengapresiasi dan mengatur konflik⁷⁶. Partai politik dilihat sebagai organisasi yang mempunyai kegiatan yang berkesinambungan serta secara organisatoris memiliki cabang mulai dari tingkat pusat sampai ke tingkat daerah.

Secara umum partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan kedudukan politik yang biasanya dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka⁷⁷.

Menurut Ichlasul Amal partai politik merupakan satu keharusan dalam kehidupan politik yang modern dan demokratis⁷⁸. Partai politik secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan secara absah (*legitimate*) dan damai.

⁷⁶ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, 2010, hlm 113.

⁷⁷ Mochtar Mas'od & Collin Mc. Andrews, *Perbandingan Sistem Politik* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1989, hlm 16.

⁷⁸ Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai*, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1998, hlm 11.

Partai Politik sebagai lembaga kontrol politik tentu saja mempunyai peranan yang sentris untuk menunjukkan kesalahan atau penyimpangan administrasi yang dilakukan oleh oknum yang ingin merusak tatanan demokrasi Indonesia. Seperti yang dikemukakan oleh Leo Agustino bahwa salah satu fungsi partai politik adalah melakukan kontrol politik. Kontrol politik sangat dibutuhkan dalam negara demokratis, ia tidak saja sebagai sarana untuk menyediakan nuansa *checks and balances* yang aktual, tetapi juga kontrol politik berupa kegiatan dalam menunjukkan kesalahan, kelemahan, dan penyimpangan yang dilakukan oleh pemerintah yang berkuasa⁷⁹.

Kegiatan seseorang dalam partai politik merupakan suatu bentuk partisipasi politik. Partisipasi politik mencakup semua kegiatan sukarela di mana seseorang turut serta dalam proses pemilihan pemimpin-pemimpin politik dan turut serta secara langsung maupun tidak langsung dalam pembentukan kebijaksanaan umum. Kegiatan-kegiatan ini mencakup kegiatan memilih dalam pemilihan umum, menjadi anggota golongan politik seperti partai, kelompok penekan, kelompok kepentingan, duduk dalam lembaga politik seperti dewan perwakilan rakyat atau mengadakan komunikasi dengan wakil-wakil rakyat yang duduk dalam badan tersebut, berkampanye, menghadiri kelompok diskusi dan sebagainya.

⁷⁹ Leo Agustino, *Prihal Ilmu Politik: Sebuah Bahasan Memahami Ilmu Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007, hlm 105.

Carl J. Friedrich melihat partai politik sebagai sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil maupun materil⁸⁰.

Berbeda dengan dua pemikir sebelumnya yang melihat partai politik lebih berorientasi pada kekuasaan Sigmund Neumann dalam karangannya *Modern Political Parties* mengemukakan bahwa Partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.⁸¹

Miriam Budiardjo berpendapat bahwa partai politik (parpol) adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama, di mana tujuannya untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan mereka.⁸²

Menurut Ramlan Surbakti, partai politik merupakan kelompok anggota yang terorganisasi secara rapi dan stabil yang dipersatukan dan dimotivasi dengan ideologi

⁸⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* Jakarta: Grasindo, 2008, hlm 161

⁸¹ *Ibid.*, hlm 162.

⁸² Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008, hlm. 105

tertentu, dan yang berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilu, guna melakukan alternatif kebijakan umum yang mereka susun.⁸³

Partai politik menurut Sigmund Neumann adalah organisasi aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda.⁸⁴

Dari pendapat di atas, dapat penulis simpulkan bahwa partai politik adalah sekelompok manusia yang memiliki kesamaan-kesamaan tujuan dan ideologi untuk bersatu dalam sebuah lembaga atau organisasi politik, yang bertujuan untuk memperoleh dan mempertahankan kekuasaan politik, dengan cara menempatkan anggota atau kader-kadernya sebagai penentu kebijakan pada lembaga-lembaga politik, baik di lembaga eksekutif maupun di lembaga legislatif.

La Palombara dan Weiner mengidentifikasi empat karakteristik dasar yang menjadi ciri khas organisasi yang dikategorikan sebagai partai politik. Kriteria mereka sangat populer dewasa ini untuk melakukan studi komparasi politis, ke-empat karakteristik dasar dari partai politik adalah sebagai berikut:

1. Organisasi jangka panjang. Organisasi partai politik harus bersifat jangka panjang, diharapkan dapat terus hadir meskipun pendirinya sudah tidak ada lagi. Partai politik bukan sekedar gabungan dari para pendukung yang setia dengan pemimpin yang kharismatik. Partai politik hanya akan berfungsi dengan baik sebagai organisasi ketika ada sistem dan prosedur yang mengatur aktivitas organisasi, dan ada mekanisme suksesi yang dapat menjamin keberlangsungan

⁸³ Efriza, *Political Explore : Sebuah Kajian Ilmu Politik*, Bandung: Alfabeta, 2012, hlm 217.

⁸⁴ *Ibid.*, hlm 218.

- partai politik untuk jangka waktu yang lama.
2. Struktur organisasi. Partai politik hanya akan dapat menjalankan fungsi politiknya apabila didukung oleh struktur organisasi, mulai dari tingkat lokal sampai nasional, dan terdapat pola yang teratur diantara keduanya. Partai politik kemudian dilihat sebagai organisasi yang meliputi suatu wilayah teritorial serta dikelola secara prosedural dan sistematis. Struktur organisasi partai politik yang sistematis dapat menjamin aliran informasi dari bawah ke atas maupun dari atas ke bawah, sehingga nantinya akan meningkatkan efisiensi serta efektivitas fungsi kontrol dan koordinasi.
 3. Tujuan berkuasa. Partai politik didirikan untuk mendapatkan dan mempertahankan kekuasaan, baik di level lokal maupun nasional. Siapa yang memimpin negara, provinsi dan kabupaten? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang melatarbelakangi hadirnya partai politik. Ini pula yang membedakan partai politik dengan bentuk kelompok dan grup lain yang terdapat dalam masyarakat seperti perserikatan, asosiasi, dan ikatan.
 4. Dukungan publik luas adalah cara memperoleh kekuasaan. Partai politik perlu mendapatkan dukungan luas dari masyarakat. Dukungan inilah yang menjadisumber legitimasi untuk berkuasa. Karakteristik ini menunjukkan bahwa partai politik harus mampu diterima oleh mayoritas masyarakat dan sanggup memobilisasi sebanyak mungkin elemen masyarakat. Semakin besar dukungan publik yang didapatkan oleh suatu partai politik, semakin besar juga legitimasi yang diperolehnya.⁸⁵

B. Fungsi Partai Politik

Fungsi utama partai politik adalah mencari dan mempertahankan kekuasaan guna mewujudkan program-program yang disusun berdasarkan ideologi tertentu. Menurut Miriam Budiardjo dalam negara demokratis, partai politik menyelenggarakan beberapa fungsinya, antara lain:⁸⁶

1. Sebagai sarana komunikasi politik: Parpol berfungsi menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga kesimpang-siuran pendapat dalam masyarakat berkurang. Dalam masyarakat modern yang begitu luas, pendapat dan aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tak berbekas seperti suara di pandang pasir apabila tidak ditampung

⁸⁵Firmanzah, *Mengelola Partai Politik Komunikasi dan Psitioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008, hlm 68.

⁸⁶ Miriam Budiardjo, *Op., Cit*, hlm. 405

dan digabung dengan pendapat dan aspirasi orang lain yang senada. Proses ini dinamakan “penggabungan kepentingan” (*interest aggregation*). Sesudah digabung, pendapat dan aspirasi ini diolah dan dirumuskan dalam bentuk yang teratur. Proses ini dinamakan, “perumusan kepentingan” (*interest articulation*).

2. Sebagai sarana Sosialisasi Politik (*Instrument of Political Socialization*): Di dalam ilmu politik, sosialisasi politik diartikan sebagai suatu proses dari seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik di dalam lingkungan masyarakat di mana ia berada. Biasanya proses sosialisasi berjalan secara berangsur-angsur dari masa kanak-kanak sampai dewasa. Proses sosialisasi politik diselenggarakan melalui ceramah-ceramah penerangan, kursus-kursus kader, kursus penataran, dan sebagainya.
3. Sebagai sarana Rekrutmen Politik: Dalam hal ini parpol berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai (*political recruitment*). Dengan demikian partai turut memperluas partisipasi politik. Juga disuahkan untuk menarik golongan muda untuk dididik untuk menjadi kader yang di masa mendatang akan mengganti pimpinan lama (*selection of leadership*).
4. Sebagai sarana pengatur konflik: Di dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat merupakan soal yang wajar. Jika sampai terjadi konflik, parpol berusaha untuk mengatasinya.

Miriam Budiarjo juga mengatakan, dalam praktek politik sering dilihat fungsi-fungsi tersebut di atas tidak mampu dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan, misalnya informasi yang diberikan partai politik kepada masyarakat justru menimbulkan kegelisahan dan perpecahan.⁸⁷

Ramlan Surbakti berpendapat bahwa fungsi utama partai politik adalah mencari dan mempertahankan kekuasaan untuk mewujudkan program-program yang disusun berdasarkan ideologi tertentu.⁸⁸

Selain fungsi utama parpol seperti tersebut, menurut Ramlan Surbakti masih ada fungsi parpol lainnya, yaitu:⁸⁹

⁸⁷*Ibid.*, hlm. 416.

⁸⁸ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, 2010, hlm 116.

⁸⁹*Ibid.*, hlm. 116.

1. Sosialisasi politik: Yang dimaksud dengan sosialisasi politik adalah sebuah proses pembentukan sikap dan orientasi politik para anggota masyarakat. Proses ini berlangsung seumur hidup yang diperoleh secara sengaja melalui pendidikan formal, nonformal, dan informal secara tidak disengaja melalui kontak dan pengalaman sehari-hari, baik dalam kehidupan keluarga dan tetangga maupun dalam kehidupan masyarakat.
2. Rekrutmen politik.: Rekrutmen politik adalah seleksi dan pemilihan atau seleksi dan pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya. Fungsi rekrutmen merupakan kelanjutan dari fungsi mencari dan mempertahankan kekuasaan. Selain itu, fungsi rekrutmen politik sangat penting bagi kelangsungan sistem politik sebab tanpa elit yang mampu melaksanakan peranannya, kelangsungan hidup sistem politik akan terancam.
3. Partisipasi politik.: Partisipasi politik adalah kegiatan warga negara biasa dalam mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan kebijaksanaan umum dan dalam ikut menentukan pemimpin pemerintahan. Kegiatan yang dimaksud antara lain mengajukan tuntutan, membayar pajak, melaksanakan keputusan, mengajukan kritik, dan koreksi terhadap pelaksanaan kebijakan umum, dan mendukung atau menentang calon pemimpin tertentu, mengajukan alternatif pemimpin, dan memilih wakil rakyat dalam pemilihan umum.
4. Pemandu Kepentingan: Fungsi ini merupakan salah satu fungsi utama partai politik sebelum mencari dan mempertahankan kekuasaan. Fungsi pemandu kepentingan adalah kegiatan menampung, menganalisis, dan memadukan berbagai kepentingan yang berbeda bahkan bertentangan menjadi alternatif kebijakan umum, kemudian diperjuangkan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik.
5. Komunikasi Politik: Komunikasi politik adalah proses penyampaian informasi mengenai politik dari pemerintah kepada masyarakat dan dari masyarakat kepada pemerintah. Dalam hal ini, partai politik berfungsi sebagai komunikator politik yang tidak hanya menyampaikan segala keputusan dari pemerintah kepada masyarakat sebagaimana diperankan oleh partai politik di negara totaliter tetapi juga menyampaikan aspirasi dan kepentingan berbagai kelompok masyarakat kepada pemerintah.
6. Pengendalian Konflik: Partai politik sebagai salah satu lembaga demokrasi berfungsi untuk mengendalikan konflik melalui cara berdialog dengan pihak-pihak yang berkonflik dan membawa permasalahan ke dalam musyawarah badan perwakilan rakyat untuk mendapatkan penyelesaian berupa keputusan politik.
7. Kontrol Politik: Kontrol politik adalah kegiatan untuk menunjukkan kesalahan, kelemahan dan penyimpangan dalam isu suatu kebijakan atau dalam pelaksanaan kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah.

Pendapat lain dikemukakan oleh Sigit Pamungkas yang mengatakan bahwa fungsi partai diklasifikasikan menjadi 3 yaitu:⁹⁰

1. Fungsi partai di elektorat (*parties in the electorate*): Pada fungsi ini partai politik merujuk pada penampilan partai politik dalam menghubungkan individu dalam proses demokrasi.
2. Fungsi partai sebagai organisasi (*parties as organization*): Pada fungsi ini partai politik menunjuk fungsinya yang melibatkan sebagai organisasi politik, atau proses-proses di dalam organisasi partai politik itu sendiri.
3. Fungsi partai di pemerintahan (*parties in government*): Pada fungsi ini partai politik bermain dalam pengelolaan dan perstrukturasi persoalan-persoalan negara.

Adapun dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Pasal 11 Ayat

(1) disebutkan bahwa fungsi partai politik adalah sebagai sarana:

1. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
2. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.
3. Partisipasi politik warga negara Indonesia Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Dari beberapa hal mengenai fungsi dari partai politik itu sendiri, penulis dapat menyimpulkan, bahwa dalam negara demokratis fungsi partai politik cenderung mencari atau mengajak seseorang untuk aktif dalam dunia politik agar diberikan pengetahuan atau pendidikan politik guna mengisi jabatan-jabatan dalam organisasi

⁹⁰ Sigit Pamungkas, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta: Institute For Democracy and Welfarism, 2011, hlm 17.

maupun jabatan politik.

C. Jenis-Jenis Partai Politik

Perbedaan jenis-jenis partai politik yang ada di berbagai negara pada dewasa ini pada hakekatnya karena perbedaan basis sosiologisnya. Menurut Ichlasul Amal, sekurang-kurangnya terdapat lima jenis parpol yang dapat diklasifikasikan berdasarkan tingkat komitmen parpol terhadap ideologi dan kepentingan, yaitu:⁹¹

- a. Partai Proto: Partai Proto adalah tipe awal partai politik sebelum mencapai tingkat perkembangan seperti dewasa ini. Partai semacam ini muncul di Eropa Barat sekitar abad pertengahan hingga akhir abad ke-19. Ciri paling menonjol dari partai proto adalah pembedaan antara kelompok anggota (*ins*) dengan non-anggota (*outs*). Selebihnya, partai ini belum menunjukkan ciri sebagai parpol dalam pengertian moderen. Karena, partai proto sesungguhnya adalah faksi yang dibentuk berdasarkan pengelompokan ideologis masyarakat.
- b. Partai Kader: Partai kader merupakan perkembangan lebih lanjut partai proto. Partai ini muncul sebelum diterapkannya sistem hak pilih secara luas bagi rakyat hingga sangat bergantung pada masyarakat kelas menengah ke atas yang memiliki hak pilih, keanggotaan yang terbatas, kepemimpinan, serta para pemberi dana. Tingkat organisasi dan ideologi partai kader sesungguhnya masih rendah karena aktivitasnya jarang didasarkan pada program dan organisasi yang kuat. Keanggotaan partai kader terutama berasal dari golongan kelas menengah ke atas. Akibatnya, ideologi yang dianut partai kader adalah konservatisme ekstrem atau maksimal reformisme moderat. Karena itu partai kader tidak memerlukan organisasi besar yang dapat memobilisasi massa. Dengan demikian, dalam pengertian ini partai kader lebih nampak sebagai suatu kelompok informal daripada sebagai organisasi yang didasarkan pada disiplin.
- c. Partai Massa: Partai massa muncul pada saat terjadi perluasan hak pilih rakyat sehingga dianggap sebagai suatu respon politis dan organisasional bagi perluasan hak-hak pilih serta pendorong bagi perluasan lebih lanjut hak-hak pilih tersebut. Latar belakang muncul partai massa sangat bertolak belakang dengan kemunculan partai proto maupun partai kader. Partai proto dan partai kader terbentuk di dalam lingkungan parlemen (*intra parlemen*), memiliki basis pendukung kelas menengah ke atas, serta memiliki tingkat organisasional dan ideologis yang relatif rendah. Sebaliknya, partai massa dibentuk di luar

⁹¹*Ibid.*, hlm 276.

lingkungan parlemen (*ekstra parleementer*), berorientasi pada basis pendukung yang luas, misalnya: buruh, petani, dan kelompok agama, dan memiliki ideologi yang cukup jelas untuk memobilisasi massa serta mengembangkan organisasi yang cukup rapi untuk mencapai tujuan-tujuan ideologisnya. Tujuan utama partai massa tidak hanya memperoleh kemenangan dalam pemilihan, tetapi juga memberikan pendidikan politik bagi para anggotanya dalam rangka membentuk elit yang langsung direkrut dari massa.

- d. Partai Diktatorial: Partai Diktatorial sebenarnya merupakan sub-tipe dari partai massa, tetapi memiliki ideologi yang lebih kaku dan radikal. Pemimpin tertinggi partai ini melakukan control yang sangat ketat terhadap pengurus bawahan maupun anggota-anggota partai. Rekrutmen partai ini dilakukan secara lebih selektif dibandingkan partai massa. Agar diterima sebagai anggota partai ini seseorang harus lebih dahulu diuji kesetiaan dan komitmennya terhadap ideologi partai (militansi total terhadap partai).
- e. Partai *Catch-all*: Partai *Catch-all* merupakan gabungan dari partai kader dan partai massa. Istilah *Catch-all* pertama kali dikemukakan oleh Otto Kirchheimer untuk memberikan tipologi pada kecenderungan perubahan karakteristik partai-partai politik di Eropa Barat pada masa pasca Perang Dunia Kedua. *Catch-all* dapat diartikan sebagai menampung kelompok-kelompok sosial sebanyak mungkin untuk dijadikan anggotanya. Tujuan utama partai ini adalah memenangkan pemilihan dengan cara menawarkan program-program dan keuntungan bagi anggotanya sebagai ganti ideologi yang kaku. Dengan demikian, aktivitas partai ini erat berkaitan dengan kelompok kepentingan dan kelompok penekan.

D. Perkembangan Partai Politik di Indonesia

Ramlan Surbakti mengemukakan tiga teori tentang asal-usul partai politik,

yaitu:

1. Teori Kelembagaan
2. Teori Situasi Historis
3. Teori Pembangunan

Berikut ini adalah beberapa penjelasan terkait dengan teori tentang asal-usul

partai politik diatas.⁹²

1. Teori Kelembagaan

⁹²Ramlan Surbakti, *Op., Cit.*, hlm. 113-114

Teori ini mengatakan bahwa partai politik ada karena dibentuk oleh kalangan legislatif (dan atau eksekutif) karena kedua anggota lembaga tersebut ingin mengadakan kontak dengan masyarakat sehubungan dengan pengangkatannya, agar tercipta hubungan dan memperoleh dukungan dari masyarakat maka terbentuklah partai politik. Ketika partai politik bentukan pemerintah dianggap tidak bisa menampung lagi aspirasi masyarakat, maka pemimpin kecil masyarakat berusaha membentuk partai-partai lain.

2. Teori Situasi Historis

Teori ini menjelaskan tentang krisis situasi historis yang terjadi manakala suatu sistem politik mengalami masa transisi karena perubahan masyarakat dari struktur masyarakat tradisional ke arah struktur masyarakat modern. Pada situasi ini terjadi berbagai perubahan yang menimbulkan tiga macam krisis, yakni legitimasi, integrasi dan partisipasi. Partai politik lahir sebagai upaya dari sistem politik mengatasi krisis yang terjadi. Partai politik diharapkan dapat berakar kuat dalam masyarakat untuk dapat mengendalikan pemerintahan sehingga terbentuk pola hubungan yang berlegitimasi antara pemerintah dan masyarakat.

3. Teori Pembangunan

Menurut teori ini partai politik lahir sebagai akibat dari adanya proses modernisasi sosial-ekonomi, seperti pembangunan teknologi komunikasi berupa media massa dan transportasi, perluasan dan peningkatan pendidikan, industrialisasi, urbanisasi, perluasan kekuasaan negara seperti birokratisasi, pembentukan berbagai kelompok kepentingan dan organisasi profesi, dan peningkatan kemampuan individu yang mempengaruhi lingkungan, melahirkan suatu kebutuhan akan suatu organisasi politik yang mampu memadukan dan memperjuangkan berbagai aspirasi tersebut. Maka lahirlah partai politik, dengan harapan agar organisasi politik tersebut mampu memadukan dan memperjuangkan berbagai aspirasi yang ada.

Partai politik adalah institusi yang dianggap penting dan *sine qua non* dalam sistem demokrasi modern. Partai politik memainkan peran sentral dalam menjaga pluralisme ekspresi politik dan menjamin adanya partisipasi politik, sekaligus juga persaingan politik. Dengan demikian, berbicara tentang sistem demokrasi secara umum

dan persaingan politik pada khususnya tidak dapat dilepaskan dari analisis atas partai politik itu sendiri.

Rasa kecewa dan ketidakpuasan ini disalurkan melalui mekanisme pemberontakan dan keinginan untuk memisahkan diri alih-alih membentuk partai politik dan menyelesaikannya melalui mekanisme pemilu.⁹³

Partai politik di Indonesia juga lahir sebagai institusional kelompok-kelompok yang sudah ada di masyarakat. Sebagai contoh, di Indonesia banyak sekali organisasi keagamaan yang melalui muktamar dan kesepakatan elite organisasi lalu memutuskan untuk membentuk partai politik. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) tidak dapat dilepaskan dari organisasi NU. Karena sejumlah tokoh NU turut serta membidani kelahiran PKB. Lambang partai bintang sembilan merupakan istilah yang sangat dikenal dikalangan NU. Pola pendirian seperti ini juga dapat kita temui di partai politik lain seperti PAN dengan Muhamadiyah. Organisasi yang tadinya tidak didesain untuk terlibat dalam politik electoral akhirnya terlibat untuk menyuarakan aspirasi politiknya.⁹⁴

Akhir-akhir ini, di Indonesia terdapat tren baru dalam pendirian partai politik, yaitu sebagai pecahan atau sempalan karena adanya politisi-politisi yang kecewa di partai sebelumnya. Konflik internal, semangat konservatisme, kekecewaan terhadap pemimpin, dan garis kebijakan partai, terhambatnya proses regenerasi kader, dan

⁹³ Firmanzah, *Mengelola Partai Politik Komunikasi dan Psitioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008, hlm 59.

⁹⁴*Ibid.*, hlm. 62

tertutupnya aspirasi politik merupakan faktor-faktor penyebab keluarnya sejumlah politisi dari suatu partai.

Mereka yang keluar dari suatu partai sepakat dengan satu sama lain untuk membentuk partai politik sempalan atau pecahan. Dikatakan sempalan atau pecahan karena partai baru yang mereka dirikan memiliki sejumlah kesamaan karakteristik dengan partai lama yang mereka tinggalkan, atau bahkan persis sama dengan partai yang ditinggalkan. Hal ini dapat dilihat secara visual dari atribut partai (bendera, warna dan logo) sampai ideologi partai, kita dapat melihat fenomena ini dengan muncul partai politik PDI-P di bawah pimpinan Megawati Soekarnoputri yang merasa kecewa terhadap PDI yang waktu itu dipimpin oleh Suryadi.

Format yang sama juga dapat kita lihat dalam partai NKRI pimpinan Sys NS yang berangkat dari ketidakpuasan dan berujung pada konflik dalam tubuh partai Demokrat. Sementara itu Partai Hanura (Hati Nurani Rakyat) juga tidak dapat dilepaskan dari sosok Wiranto, yang pada tahun 2004 menjadi pemenang konvensi calon yang diajukan Golkar dengan mengalahkan calon-calon lainnya seperti Akbar Tanjung dan Prabowo. Banyaknya eks-kader Golkar dalam tubuh partai tersebut memungkinkan ideologi dan kebijakan partai Hanura tidak berbeda jauh dengan Golkar.⁹⁵

⁹⁵*Ibid.*, hlm. 63

BAB IV

PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

A. Deskripsi Data

Penerapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) di Indonesia mengalami beberapa peningkatan sejalan dengan perubahan terhadap Undang- Undang Pemilu Legislatif. Berikut pemaparan mengenai pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan ambang batas parlemen, antara lain:

1. Pasal 202 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Ketentuan mengenai ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dan ruang lingkup pemberlakuannya pertama kali tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut UU Pemilu Legislatif). Berikut bunyi Pasal 202 ayat (1) dan ayat (2), 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.

Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

2. Pasal 203 ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Kemudian implikasi dari ditetapkannya ambang batas parlemen tersebut (*parliamentary threshold*) tertuang dalam Pasal 203 Ayat (1) menyatakan bahwa:

Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1), tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di masing-masing daerah pemilihan.

Lebih lanjut lagi dalam UU Pemilu Legislatif Nomor 10 Tahun 2008, menjelaskan fungsi dari ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebagai unsur penetapan angka BPP dalam Pasal 203 Ayat (2) dan (3) menyatakan bahwa:

Suara untuk penghitungan perolehan kursi DPR di suatu daerah pemilihan ialah jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dikurangi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1)

Dari hasil penghitungan suara sah yang diperoleh partai politik peserta pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di suatu daerah pemilihan ditetapkan angka BPP DPR dengan cara membagi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan jumlah kursi di satu daerah pemilihan.

3. Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Perkembangan partai politik yang begitu pesat menyebabkan perubahan terhadap besarnya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tersebut menjadi 3,5 % dari jumlah suara nasional dalam pasal 208 UU Pemilu Legislatif Nomor 8 Tahun 2012 yang menyatakan 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.

4. Pasal 209 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kemudian ketentuan lain yang menjadi konsekuensi adanya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) adalah pasal 209 Ayat (1) yang mengatakan bahwa:

Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam pasal 208, tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di setiap daerah pemilihan.

5. Pasal 209 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penghitungan BPP (Bilangan Pembagi Pemilih) yang menggunakan ambang batas parlemen sebagai unsur penghitungan BPP terdapat dalam pasal 209 Ayat (2) dan (3) UU Pemilu Legislatif Nomor 8 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa:

Suara untuk penghitungan perolehan kursi DPR, DPRD, provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di suatu daerah pemilihan ialah jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dikurangi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan sebagaimana dimaksud dalam pasal 208.

Dari hasil penghitungan suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di suatu daerah pemilihan ditetapkan angka BPP DPR, BPP DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dengan cara membagi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan.

6. Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kemunculan ambang batas parlemen (*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 penjelasan umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut UU Pemilu Legislatif) yang menyatakan bahwa:

Kriteria penyusunan daerah pemilihan, ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*), sistem Pemilu Proporsional, konversi suara menjadi kursi, penetapan calon terpilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak. Perubahan-perubahan ini dilakukan untuk memperkuat lembaga perwakilan rakyat melalui langkah mewujudkan sistem multipartai sederhana yang selanjutnya akan menguatkan sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

B. Urgensi Kenaikan Ambang Batas Parlemen dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Penerapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) di Indonesia mengalami beberapa peningkatan sejalan dengan perubahan terhadap Undang-Undang Pemilu Legislatif. Ketentuan mengenai ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dan ruang lingkup pemberlakuannya pertama kali tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut UU Pemilu Legislatif) pada Pasal 202 Ayat (1) dan (2) 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. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRDkabupaten/kota.

Kemudian implikasi dari ditetapkannya ambang batas parlemen tersebut (*parliamentary threshold*) tertuang dalam Pasal 203 Ayat (1) menyatakan bahwa;

“Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1), tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di masing-masing daerah pemilihan.”

Lebih lanjut lagi dalam UU Pemilu Legislatif Nomor 10 Tahun 2008, menjelaskan fungsi dari ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebagai unsur penetapan angka BPP dalam Pasal 203 Ayat (2) dan (3) menyatakan bahwa:

Suara untuk penghitungan perolehan kursi DPR di suatu daerah pemilihan ialah jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dikurangi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1)

Dari hasil penghitungan suara sah yang diperoleh partai politik peserta pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di suatu daerah pemilihan ditetapkan angka BPP DPR dengan cara membagi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan jumlah kursi di satu daerah pemilihan.

Perkembangan partai politik yang begitu pesat menyebabkan perubahan terhadap besarnya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tersebut menjadi 3,5 % dari jumlah suara nasional dalam pasal 208 UU Pemilu Legislatif Nomor 8 Tahun 2012 yang menyatakan 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.

Kemudian ketentuan lain yang menjadi konsekuensi adanya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) adalah pasal 209 Ayat (1) yang mengatakan bahwa:

Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam pasal 208, tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di setiap daerah pemilihan.

Ketentuan lebih lanjut mengenai penghitungan BPP (Bilangan Pembagi Pemilih) yang menggunakan ambang batas parlemen sebagai unsur penghitungan BPP terdapat dalam pasal 209 Ayat (2) dan (3) UU Pemilu Legislatif Nomor 8 Tahun 2012 yang menyatakan bahwa:

Suara untuk penghitungan perolehan kursi DPR, DPRD, provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di suatu daerah pemilihan ialah jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dikurangi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan sebagaimana dimaksud dalam pasal 208.

Dari hasil penghitungan suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di suatu daerah pemilihan ditetapkan angka BPP DPR, BPP DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dengan cara membagi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan.

Kemunculan ambang batas parlemen (*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 penjelasan umum Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut UU Pemilu Legislatif) yang menyatakan bahwa:

Kriteria penyusunan daerah pemilihan, ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*), sistem Pemilu Proporsional, konversi suara menjadi kursi, penetapan calon terpilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dari Partai Politik Peserta Pemilu ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak. Perubahan-perubahan ini dilakukan untuk memperkuat lembaga perwakilan rakyat melalui langkah mewujudkan sistem multipartai sederhana yang selanjutnya akan menguatkan sistem pemerintahan presidensiil sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penerapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) merupakan suatu instrumen yang secara alami terjadi pada suatu negara. Untuk menjelaskan alasan kemunculan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) di Indonesia, maka penulis akan menguraikan lebih lanjut keterangan pemerintah dan DPR terkait

penetapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dalam Undang-Undang Pemilu Legislatif sebagai berikut:

1. Keterangan Pemerintah

Dalam Undang-Undang Pemilu Legislatif, pemerintah memberikan keterangan munculnya ambang batas parlemen yaitu:⁹⁶

Bahwa penyempurnaan sistem kepartaian mutlak dilakukan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah yang efektif dan produktif, serta menciptakan stabilitas politik. Apabila penyederhanaan partai dapat terwujud, maka akan tercipta iklim pemerintahan yang kuat, tegas, bersih, berwibawa, bertanggung jawab, dan transparan, sehingga bangsa Indonesia dapat memanfaatkan seluruh potensinya untuk menjadi bangsa yang besar, damai, dan bermatahat. Kebijakan terkait pemberlakuan PT secara nasional diharapkan dapat menciptakan sinergitas program yang dijalankan pemerintah pusat dan daerah.

Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD kabupaten/kota dengan ambang batas perolehan suara sah secara nasional memberikan kebebasan partai politik untuk berkompetisi secara sehat dalam penyelenggaraan Pemilu 2014, untuk mendapatkan suara rakyat cara mudah untuk menentukan partai politik mana yang terpilih secara nasional, untuk menghindari adanya persoalan-persoalan sengketa Pemilu. Hal tersebut merupakan *legal policy* yang didelegasikan oleh Pasal 22E ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai kebijakan legislasi yang didelegasikan dalam pelaksanaan Pemilu adalah sah dan konstitusional sebagai dasar kebijakan tersebut yang diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945.

Kemudian lebih lanjut dijelaskan semangat diberlakukannya ambang batas parlemen secara nasional yakni:⁹⁷

“.... semangat memerlukan PT secara nasional adalah untuk membentuk partai politik yang bersifat nasional, baik secara kesekretariatan, maupun keterwakilan di DPR, dan DPRD kabupaten/kota. Dengan demikian, partai politik dapat secara efektif memperjuangkan dan membela kepentingan politik baik di tingkat pusat maupun daerah. Kebijakan PT secara nasional dalam Pasal 208 UU 8/2012 sama sekali tidak mengabaikan prinsip-prinsip HAM yang terkandung dalam Pasal 28D ayat (1) dan (3) UUD 1945 karena setiap orang warga negara dan partai politik peserta pemilu diperlakukan sama dan

⁹⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51/PUU-X/2012, hlm 36 dan 65.

⁹⁷*Ibid.*, hlm. 37-38

mendapat kesempatan yang sama, mulai kompetisi secara demokratis dalam Pemilu 2014 yang merupakan kebutuhan dan kepentingan bangsa Indonesia ke depan.”

Dari keterangan pemerintah tersebut terlihat bahwa ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) diperlukan sebagai instrumen penyederhanaan partai politik yang bertujuan untuk menciptakan stabilitas politik yang nantinya akan memberikan kekuatan, kewibawaan, dan martabat bagi pemerintah. Ambang batas parlemen secara nasional diperlukan untuk menciptakan kompetisi yang sehat antar partai politik serta mempermudah penetapan partai politik terpilih dan menghindari sengketa Pemilu. Tujuan lain diberlakukannya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) adalah sebagai alat untuk mensinergikan partai politik di pusat dan daerah sehingga partai politik secara efektif memperjuangkan serta membela kepentingan politik secara penuh. Pemerintah beranggapan bahwa Pasal 208 UU Pemilu Legislatif Nomor 8 Tahun 2012 sesuai dengan konstitusi dan tidak melanggar HAM karena setiap warga negara dan partai politik peserta pemilu diperlakukan sama.

Namun, di sisi lain hal tersebut memiliki dampak yang negatif juga. Sebagaimana yang dijelaskan oleh Henry B. Mayo bahwa demokrasi sebagai sistem politik adalah “sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditemukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik”.⁹⁸ Adanya kenaikan

⁹⁸Nukthoh Arfawie Kurde...*Op., Cit.* hlm. 62.

ambang batas yang awalnya 2,5% (dua koma lima persen) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 kemudian diubah dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, dengan ketentuan ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen). Hal ini dapat memunculkan adanya terbatasnya kebebasan politik yang berakibat pada mundurnya demokrasi di Indonesia. Padahal sebagaimana yang dikemukakan oleh Robert Dahl, setidaknya ada delapan hal yang mencerminkan sebuah demokrasi, yaitu⁹⁹:

- a. Kebebasan membentuk dan bergabung dengan organisasi (berserikat dan berkumpul)
- b. Kebebasan berekspresi (mengeluarkan pendapat)
- c. Kesempatan yang relatif terbuka untuk menduduki jabatan-jabatan publik
- d. Hak bagi pemimpin politik untuk berkompetisi mendapatkan dukungan atau memberikan dukungan
- e. Alternatif sumber-sumber informasi
- f. Pemilu yang bebas dan adil
- g. Pelembagaan pembuatan kebijakan pemerintah yang merujuk atau tergantung suara rakyat lewat pemungutan suara maupun cara-cara lain yang sejenis.

Jadi, adanya pembatasan tersebut di satu sisi memiliki tujuan yang efektif namun juga di sisi lain dapat berdampak pada mundurnya kebebasan dalam berpolitik.

2. Keterangan DPRRI

Dalam Undang-Undang Pemilu Legislatif, DPR memberikan keterangan munculnya ambang batas parlemen yakni:¹⁰⁰

⁹⁹ Abdul Aziz Hakim, *Op.Cit.* hlm. 176.

¹⁰⁰*Ibid.*, hlm. 44 dan 73

Sejatinya, Pasal 208 UU 8/12 tersebut merupakan sebuah upaya dalam meningkatkan kapasitas kelembagaan partai politik yang bersifat nasional. Hal tersebut sama sekali tidak mengebiri kehadiran partai yang bersifat lokal. Pemberlakuan *threshold* bersifat nasional ini merupakan ikhtiar DPR bersama Pemerintah dalam menciptakan harmoni dan keterpaduan antara parlemen tingkat pusat dandaerah. Sebab sebuah parpol tidak mudah untuk dapat lolos angka PT jika tidak mendapat dukungan rakyat dalam pemilu. Sebuah parpol tidak cukup hanya dengan modal lolos syarat administratif untuk ikut pemilu, tetapi syarat pengakuan dukungan rakyatlah yang terpenting. Hal itu terlihat nyata dalam syarat lolosPT.

Kemudian keterangan lebih lanjut dari DPR mengenai tujuan dari ambang batas parlemen yakni:¹⁰¹

“.... niat awal penerapan *threshold* adalah demi tercapai efisiensi dan efektivitas sistem keparlemenan. Pembahasan tentang hal ini merupakan bentuk dari keseriusan dalam menciptakan sistem pemilu yang lebih baik dan mendorong partai politik bekerja lebih baik demi kepentingan rakyat banyak sehingga semakin memperoleh kepercayaan rakyat dalam pemilu. Harapan kita agar rakyat tidak bingung dengan terlalu banyaknya parpol sebagaimana yang dikeluhkan saat ini dan mendorong setiap partai politik peserta Pemilu untuk mengkonsolidasikan setiap kegiatan dan programnya dan menyampaikannya kepada rakyat dalam kampanye.”

Pendapat DPR RI di atas memperlihatkan bahwa tujuan awal diberlakukannya ambang batas parlemen, yaitu untuk mencapai efisiensi dan efektivitas sistem keparlemenan. DPR RI berpendapat bahwa ambang batas parlemen cocok untuk mendorong partai politik bekerja demi kepentingan rakyat. Kemudian ambang batas parlemen menurut DPR RI dapat menjadi solusi bagi kebingungan rakyat sebagai akibat dari banyaknya partai politik. Ambang batas parlemen (*parliamentary*

¹⁰¹*Ibid.*, hlm. 46

threshold) sejatinya merupakan wujud nyata pengakuan rakyat kepada partai politik peserta pemilu.

Keterangan antara pemerintah dan DPR RI memiliki perbedaan yang mencolok dalam hal fungsi diberlakukannya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Pemerintah beranggapan bahwa ambang batas parlemen diperlukan untuk membentuk partai politik yang bersifat nasional guna memperjuangkan dan membela kepentingan politik di tingkat pusat dan daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat Ichlasul Amal partai politik merupakan satu keharusan dalam kehidupan politik yang modern dan demokratis.¹⁰² Partai politik secara ideal dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan secara absah (*legitimate*) dan damai.

Sedangkan DPR RI beranggapan bahwa ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) digunakan untuk menciptakan partai politik yang bekerja demi kepentingan rakyat untuk mendapat kepercayaan rakyat. Namun berdasarkan anggapan DPR RI tersebut, terhadap partai politik yang telah memenuhi ambang batas dan memperoleh tempat di pemerintahan belum tentu juga dapat bekerja demi kepentingan rakyat. Sebagaimana pemberitaan saat ini, banyak kasus menunjukkan anggota perwakilan rakyat yang terlibat kasus korupsi. Kepercayaan rakyat terhadap

¹⁰² Ichlasul Ama, *Op.Cit.*, hlm. 11.

partai politik terpilih justru disalahgunakan. Mirriam Budiarto mengatakan, dalam praktek politik sering dilihat fungsi-fungsi partai politik tidak mampu dilaksanakan sebagaimana yang diharapkan, misalnya informasi yang diberikan partai politik kepada masyarakat justru menimbulkan kegelisahan dan perpecahan.¹⁰³ Bukan hanya hal itu, namun banyak lagi permasalahan terjadi yang dilakukan oleh anggota dewan terpilih walaupun mereka sudah melewati ambang batas dan memperoleh kepercayaan dari rakyat.

3. Pendapat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia

Permasalahan penerapan ketentuan ambang batas parlemen di Indonesia menghadapi beberapa tantangan dari individu yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan oleh adanya ambang batas parlemen tersebut. Mereka beranggapan bahwa ketentuan ambang batas parlemen telah melanggar konstitusi Pasal 28D Ayat (3) bahwa "*setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.*", dan Pasal 28E Ayat (3) bahwa "*setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.*" Permasalahan tersebut terbukti dengan diajukannya uji materiil terhadap ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI). Dalam putusannya, MKRI cenderung mempertahankan konstitusionalitas ketentuan

¹⁰³ Mirriam Budiarto, *Op., Cit.*, hlm. 416.

ambang batas parlemen tersebut. Pendapat Mahkamah yang mempertahankan konstitusionalitas ambang batas parlemen pada putusan MKRI Nomor 3/PUU-VII/2009 berlaku *mutatis mutandis* terhadap pertimbangan hukum putusan MKRI Nomor 52/PUU-X/2012 yang mengatakan bahwa:¹⁰⁴

Mahkamah menyatakan bahwa kebijakan ET tidak diskriminatif karena berlaku untuk semua Parpol, merupakan kebijakan pembentuk Undang-Undang (legal policy) yang diamanatkan oleh Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 yang sifatnya sangat terbuka, yaitu “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang”, sehingga menurut MK, baik kebijakan ET maupun PT sama konstitusionalitasnya (vide Putusan Nomor 16/PUU-V/2007 bertanggal 23 Oktober 2007)

Selanjutnya MKRI berpendapat bahwa ambang batas parlemen hanya mengikat bagi penentuan kursi DPR dan tidak mengikat bagi penentuan kursi DPRD sebagaimana tertuang dalam pertimbangan hukumnya bahwa:¹⁰⁵

“.... Mahkamah berpendapat bahwa kebijakan tersebut sudah tepat, karena kedudukan DPRD dalam sistem ketatanegaraan memang berbeda dengan DPR yang bersifat nasional dan memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang [Pasal 20 ayat (1) UUD 1945], serta menjadi penyeimbang kekuasaan Presiden dalam sistem checks and balances, lagipula kekuasaan DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah masih dapat dikontrol oleh Pemerintah (pusat). Dalam hal ini, Mahkamah juga sependapat dengan argumentasi DPR, Pemerintah, dan ahli dari Pemerintah, bahwa ketentuan PT yang hanya berlaku bagi penentuan kursi DPR dan tidak berlaku bagi penentuan kursi DPRD, bukanlah kebijakan yang diskriminatif, melainkan justru kebijakan yang proporsional.”

Kemudian lebih lanjut MKRI berpendapat bahwa ambang batas parlemen tidak melanggar HAM sebagaimana tertuang dalam pertimbangan hukumnya bahwa:¹⁰⁶

¹⁰⁴*Ibid.*, hlm 95.

¹⁰⁵*Ibid.*, hlm 96.

¹⁰⁶*Ibid.*, hlm 97.

“.... menurut Mahkamah, kebijakan PT dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 sama sekali tidak mengabaikan prinsip-prinsip HAM yang terkandung dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD 1945, karena setiap orang, setiap warga negara, dan setiap Parpol Peserta Pemilu diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama melalui kompetisi secara demokratis dalam Pemilu. Kemungkinannya memang ada yang beruntung dan ada yang tidak beruntung dalam suatu kompetisi yang bernama Pemilu, namun peluang dan kesempatannya tetap sama.”

Melihat pertimbangan hukum yang diberikan MKRI terhadap konstitusionalitas kebijakan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), Mahkamah tetap bersikukuh bahwa kebijakan ambang batasparlemen yang berlaku untuk DPR sesuai dengan konstitusi karena ketentuan Undang-Undang tersebuttelah memberi peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara rasional melalui ketentuan PT untuk dapat memiliki wakil di DPR serta kewenangan menentukan besar kecilnya angka PT tersebut berada di tangan DPR sebagai legislator. Ambang batas parlemen tidak mengebiri prinsip-prinsip HAM yang terkandung dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945 karena setiap orang, setiap warga negara, dan setiap partai politik peserta Pemilu diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama melalui Pemilu yang demokratis. Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sama sekali tidak mengandung sifat dan unsur-unsur yang diskriminatif, karena selain berlaku secara objektif bagi semua partai politik peserta Pemilu dan keseluruhan para calon anggota DPR dari partai politik peserta Pemilu, tanpa kecuali, juga tidak ada faktor-faktor pembedaan ras, agama, jenis kelamin, statussosial.

Namun demikian, apabila dilihat dari teori mengenai demokrasi, kemudian apakah kenaikan ambang batas tersebut masih mencerminkan demokrasi di negara Indonesia. Suatu negara demokrasi adalah negara yang diselenggarakan berdasarkan kehendak dan kemauan rakyat, atau, jika ditinjau dari sudut organisasi, ia berarti suatu pengorganisasian negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan ada di tangan rakyat.¹⁰⁷ Ketika kebebasan rakyat untuk berpolitik kemudian dibatasi, maka demokrasi yang ada pun menjadi demokrasi terbatas. Dalam suatu negara, rakyat merupakan sentral dan sumber kekuasaan, karena pada hakikatnya rakyat adalah pemegang kekuasaan tertinggi, yakni kedaulatan, sedangkan demokrasi merupakan bentuk pengejawantahan dari kedaulatan itu.¹⁰⁸

C.Urgensi Kenaikan Ambang Batas Parlemen Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Ketika saya sedang mengerjakan skripsi saya keluarlah Undang-Undang terbaru yang mengatur tentang adanya *Parliamentary Threshold* adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 pasal 414 yaitu mengenai *Parliamentary Threshold* yang sudah di sahkan saat ini adalah 4%.

¹⁰⁷ Nukthoh Arfawie Kurde, *Op.Cit.*, hlm .62-63.

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 61.

Hal ini tercantum dalam Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang berbunyi:

“Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR” Artinya ambang batas parlemen mengalami kenaikan sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari pemilu tahun 2014 lalu yaitu 3,5% (tiga koma lima persen) yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Pasal 208. Artinya partai politik yang tidak memenuhi ambang batas 4% (empat persen) dari total suara sah secara nasional, tidak berhak memiliki kursi di parlemen.

Hal ini akan mengurangi kemungkinan dari partai kecil untuk lolos. Yang sebelumnya di ambang batas 3,5% (tiga koma lima persen) terdapat 10 partai politik yang lolos yaitu adalah: PDI Perjuangan, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Amanat Nasional, Partai Golkar, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Gerindra, Partai Demokrat, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Nasional Demokrat. Mungkin dengan adanya ambang batas 4% (empat persen) ini jumlah partai politik akan berkurang.

Ada kekurangan dan kelebihan dalam kenaikan ambang batas disini, jika dilihat kelebihan dari tingginya ambang batas yaitu partai politik stabilitasnya lebih terjaga. Dan jika banyak partai politik maka stabilitas dari partai politik itu sendiri kurang terjaga. Tetapi saat ini yang terjadi dengan banyaknya partai politik itu sendiri dapat diatasi dengan koalisi.

Jika dilihat dari kaca mata demokrasi kenaikan ambang batas yang saat ini terjadi dirasa kurang tepat. Menurut Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi bahwa demokrasi sebagai sistem politik adalah “sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditemukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik

D. Arah Politik Hukum Penataan Ambang Batas Parlemen Menuju Pemilu Yang Demokratis

Menurut Padmo Wahjono dalam bukunya *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum* mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.¹⁰⁹ Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul *Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk

¹⁰⁹ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm 160.

menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum dan penegakannya sendiri.¹¹⁰

Menurut Soedarto, politik hukum adalah kebijakan dari negara melalui badan- badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.¹¹¹

Pada buku lain yang berjudul *Hukum dan Hukum Pidana* dijelaskan, politik hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatuwaktu.¹¹²

Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* melihat politik hukum sebagai sebuah alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional yang dikehendaki dan dengan sistem hukum nasional itu akan diwujudkan cita- cita bangsa Indonesia.¹¹³

¹¹⁰ Padmo Wahyono, *Menyelidik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, Forum Keadilan, 1991, hlm 65.

¹¹¹ Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Bandung: Sinar Baru, 1983, hlm 20.

¹¹² Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986, hlm 151.

¹¹³ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991, hlm 1.

Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat.¹¹⁴ Menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum adalah kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu.¹¹⁵

Garuda Nusantara menjelaskan pula wilayah kerja politik hukum dapat meliputi pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, proses pembaruan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius contitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius constituendum*, serta pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Berdasarkan pendapat ahli di atas, penulis menggunakan teori politik hukum menurut Padmo Wahyono yaitu bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.

¹¹⁴ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000, hlm 35.

¹¹⁵ Mahfud MD, *Membangun Politik Menegakan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm 15.

Kata kebijakan di atas berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci dan mendasar. Dalam merumuskan dan menetapkan hukum yang telah dan akan dilakukan, politik hukum menyerahkan otoritas legislasi kepada penyelenggara negara, tetapi dengan tetap memperhatikan nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, semuanya diarahkan dalam rangka mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.¹¹⁶

Politik hukum satu negara berbeda dengan politik hukum negara yang lain. Perbedaan ini disebabkan karena adanya perbedaan latar belakang kesejarahan, pandangan dunia (*world-view*), sosio-kultural, dan *political will* dari masing-masing pemerintah. Dengan kata lain, politik hukum bersifat lokal dan partikular (hanya berlaku dari dan untuk negara tertentu saja), bukan universal. Namun bukan berarti bahwa politik hukum suatu negara mengabaikan realitas dan politik hukum internasional.

Menurut Sunaryati Hartono, faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoretisi belaka, akan tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum di lain-lain negara serta perkembangan hukum internasional. Perbedaan

¹¹⁶ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994, hlm 310-314.

politik hukum suatu negara tertentu dengan negara lain inilah yang kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan Politik Hukum Nasional.¹¹⁷

1. Dimensi Kajian Politik Hukum Dan Perundang-Undangan

Setiap kajian tentang hukum dimensi filosofis dan dimensi politis akan selalu kita temukan dan harus dilihat sebagai dua hal yang tidak boleh diabaikan, yaitu :

- a. Dimensi politis dalam kajian hukum melihat adanya keterkaitan yang erat sekali antara hukum dan politik, bahkan ada yang melihat *law as a political instrument* yang kemudian menjadi lebih berkembang dan melahirkan satu bidang kajian tersendiri yang disebut politik hukum yang kelihatannya dapat mengarah pada perlunya apa yang disebut *political gelding van het recht* atau dasar berlakunya hukum secara politik, disamping apa yang ada sekarang yaitu landasan yuridis, landasan sosiologis dan landasan filosofis.
- b. Dimensi filosofis dalam kajian hukum melihat sisi lain dari hukum sebagai seperangkat ide-ide yang bersifat abstrak dan merupakan penjabaran lebih jauh dari pemikiran filosofis, yaitu apa yang dinamakan filsafat hukum.

¹¹⁷ Sunaryati Hartono, *Op. Cit.*, hlm 23.

William Zevenbergen mengutarakan bahwa politik hukum mencoba menjawab pertanyaan, peraturan-peraturan hukum mana yang patut untuk dijadikan hukum. Perundang-undangan itu sendiri merupakan bentuk dari politik hukum (*legal policy*).¹¹⁸

Pengertian *legal policy*, mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan kearah mana hukum akan dibangun. Politik hukum memberikan landasan terhadap proses pembentukan hukum yang lebih sesuai, situasi dan kondisi, kultur serta nilai yang berkembang di masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.¹¹⁹

Dengan kata lain, politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi, yaitu pertama, politik hukum yang menjadi alasan dasar dari diadakannya suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan.

Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, politik hukum memiliki peranan sangat penting. Pertama, sebagai alasan mengapa diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan. Kedua, untuk menentukan

¹¹⁸ Abdul Latif dan Habsi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm 19.

¹¹⁹ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009, hlm 9.

apa yang hendak diterjemahkan ke dalam kalimat hukum dan menjadi perumusan pasal.

Dua hal ini penting karena keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan antara politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan. Hal ini mengingat antara pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus ada konsistensi dan korelasi yang erat dengan apa yang ditetapkan sebagai politik.

2. Objek Kajian Politik Hukum

Hukum menjadi juga objek politik, yaitu objek dari politik hukum. Politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya manusia bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya menjadi sesuai dengan kenyataan sosial (*sociale werkelijkheid*). Akan tetapi, sering juga untuk menjauhkan tata hukum dari kenyataan sosial, yaitu dalam hal politik hukum menjadi alat dalam tangan suatu *ruling class* yang hendak menjajah tanpa memperhatikan kenyataan sosialitu.¹²⁰

¹²⁰ E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Universitas, 1966, hlm 74-75.

Dalam membahas politik hukum maka yang dimaksud adalah keadaan yang berlaku pada waktu sekarang di Indonesia, sesuai dengan asas pertimbangan (hierarki) hukum itu sendiri, atau dengan terminologi Logeman¹²¹, sebagai hukum yang berlaku di sini dan kini. Adapun tafsiran klasik politik hukum, merupakan hukum yang dibuat atau ditetapkan negara melalui lembaga negara atas pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkannya.

Dari pengertian politik hukum secara umum dapat dikatakan bahwa politik hukum adalah ‘kebijakan’ yang diambil atau ‘ditempuh’ oleh negara melalui lembaga negara atau pejabat yang diberi wewenang untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu di ubah, atau hukum yang mana perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berjalan dengan baik dan tertib, sehingga tujuan negara secara bertahap dapat terencana dan dapatterwujud.¹²²

3. Corak dan Karakter Produk Hukum

¹²¹ Regen, B.S, *Politik Hukum*, Bandung: Utomo, 2006, hlm 17.

¹²² Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009, hlm 232-241.

Menurut Moh. Mahfud ada dua karakter produk hukum yaitu : pertama, produk hukum responsif atau populistik adalah produk hukum yang mencerminkan rasa keadilan dan memenuhi harapan masyarakat. Dalam proses pembuatannya memberikan peranan besar dan partisipasi penuh kepada kelompok-kelompok sosial atau individu di dalam masyarakat.¹²³ Hasilnya bersifat responsif terhadap tuntutan-tuntutan kelompok sosial atau individu dalam masyarakat. Dalam arti cirinya selalu melibatkan semua komponen masyarakat (syarat formal) ; Kedua, produk hukum konservatif adalah produk hukum yang isinya (materi muatannya) lebih mencerminkan visi sosial elit politik, lebih mencerminkan keinginan pemerintah, bersifat positivis instrumental, yakni masyarakat menjadi alat pelaksanaan ideologi dan program negara. Berlawanan dengan hukum responsif, hukum ortodoks lebih tertutup terhadap tuntutan-tuntutan kelompok maupun individu-individu di dalam masyarakat. Dalam pembuatannya peranan dan partisipasi masyarakat relatif kecil.

Untuk mengkualifikasi apakah suatu produk hukum responsif, atau konserfatif, indikator yang dipakai adalah proses pembuatan hukum, sifat fungsi hukum, dan kemungkinan penafsiran atas sebuah produk hukum. Produk hukum yang berkarakter responsif, proses pembuatannya bersifat partisipatif,

¹²³ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka LP3ES Kerjasama UII Press, 1989, hlm 19.

yakni mengundang sebanyak-banyaknya partisipasi masyarakat melalui kelompok-kelompok sosial dan individu di dalam masyarakat. Adapun proses pembuatan hukum yang berkarakter ortodoks bersifat sentralistis dalam arti lebih didominasi oleh lembaga negara terutama pemegang kekuasaan eksekutif.¹²⁴

4. Konfigurasi Dan Manfaat Kajian Politik Hukum

Untuk mengukur konfigurasi politik dalam setiap produk hukum, apakah demokratis atau otoriter dapat dilihat melalui tiga pilar demokrasi yaitu : peranan partai politik dan Dewan Perwakilan Rakyat; peranan lembaga eksekutif; kebebasan pers (kebebasan memperoleh informasi bagi setiap warga masyarakat).¹²⁵ Berdasarkan tolak ukur tersebut, maka kajian politik hukum perundang-undangan dapat ditelusuri produk legislatif apakah memenuhi sebagai produk hukum atau produk politik.

Dinamika Pembahasan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk diterapkan pada pemilihan umum tahun 2014 dilalui dengan serangkaian pembahasan yang alot dan bahkan harus diputuskan dalam Rapat Paripurna pada tanggal 12 April 2012. Hal ini disebabkan oleh ketidaksepahaman fraksi-fraksi di Dewan Perwakilan

¹²⁴ Abdul Latif dan Hasbi, *Op.Cit.*, hlm 30.

¹²⁵ Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia..Op.Cit.*, hlm 26.

Rakyat soal besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dan pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*).

1) Berkaitan dengan besaran ambang batas parlemen (*parliamentarythreshold*)

Fraksi yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat terbagi menjadi dua kubu yakni *pertama*, fraksi yang menginginkan besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dinaikan dari sebelumnya 2,5% (dua koma lima perseratus). *Kedua*, fraksi yang menginginkan besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tidak dinaikan. Keduakubu tersebut tetap bertahan pada pandangan masing-masing dan dengan argumen yang dibangun guna memenangkan pandangan tersebut.

Pada tanggal 19 Juli 2011 dalam Rapat Paripurna ke-34 (tiga puluh empat), masa sidang ke IV dimana salah satu agenda acaranya adalah pandangan fraksi-fraksi dan pengambilan keputusan terhadap Rancangan Undang-Undang (RUU) usul inisiatif Badan Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi Rancangan Undang-Undang Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Ketua Badan Legislasi Ignatius Mulyono (pada waktu itu) melaporkan bahwa salah satu materi yang belum dapat disepakati yakni soal ambang batas perolehan suara yang terkait pada Pasal 202.¹²⁶ Hal ini menunjukkan betapa sulitnya mencapai kesepakatan

¹²⁶ <https://ppid.dpr.go.id/pemohon/edit-permohonan/id/2225>, diakses 21 September 2017.

dalam penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Fraksi-fraksi di parlemen tetap berpegang teguh pada pandangannya masing-masing yang mengakibatkan pengambilan keputusan terhadap ambang batas parlemen ini mengalami kegagalan.

Laporan yang disampaikan oleh pimpinan badan legislasi dalam Rapat Paripurna tersebut menguraikan dua alternatif berkaitan dengan ambang batas perolehan suara yakni, *pertama*, partai politik peserta pemilihan umum harus memenuhi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional sehingga bisa diikutkan dalam penentuan kursi Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Berkaitan dengan angka ambang batas sebesar 3% (tiga perseratus) bukan merupakan kesepakatan politik di badan legislasi. Besaran angka ambang batas tersebut akan ditentukan dalam Rapat Paripurna.¹²⁷

Kedua, partai politik peserta pemilihan umum harus memenuhi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus)-5% (lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi untuk Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Pada

¹²⁷ <https://ppid.dpr.go.id/pemohon/edit-permohonan/id/2225>, diakses 21 September 2017.

alternatif kedua ini juga, ditekankan bahwa angka ambang batas tersebut di atas bukan merupakan hasil kesepakatan politik di badan legislasi. Besaran angka ambang batas tersebut akan ditentukan dalam Rapat Paripurna.¹²⁸

Kedua alternatif berkaitan dengan besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tersebut diambil sebagai langkah untuk mengakomodasi semua pandangan fraksi di parlemen. Fraksi di parlemen memiliki pendapat berbeda soal besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yakni: Fraksi Partai Demokrat sebesar 4% (empat perseratus), Fraksi Partai Golkar dan Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan sebesar 5% (lima perseratus), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera sebesar 3% (tiga perseratus)-4% (empat perseratus), Fraksi Partai Amanat Nasional, Fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa, Fraksi Partai Gerakan Indonesia Raya dan Fraksi Hati Nurani Rakyat sebesar 2,5% (dua koma lima perseratus).¹²⁹

Perbedaan soal besaran angka ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tersebut akhirnya menemui titik terang pada Rapat Paripurna (pembahasan tingkat dua) yang digelar pada tanggal 12 April 2012. Pada Rapat Paripurna ini, ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) disepakati sebesar 3,5% (tiga koma lima perseratus). Besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) ini berhasil

¹²⁸ <https://ppid.dpr.go.id/pemohon/edit-permohonan/id/2225>, diakses 21 September 2017.

¹²⁹ <https://ppid.dpr.go.id/pemohon/edit-permohonan/id/2225>, diakses 21 September 2017.

disepakati lewat musyawara- mufakat setelah melalui forum lobi antara pimpinan dewan dan pimpinan fraksi.¹³⁰

2) Berkaitan dengan pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*)

Setelah menyepakati besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) 3,5% (tiga koma lima perseratus), hal lain yang harus diputuskan dalam Rapat Paripurna (pembahasan tingkat dua) pada tanggal 12 April 2012 adalah pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Apakah ambang batas diberlakukan secara nasional atau secara berjenjang? Hal ini memang harus diputuskan atau disepakati dalam Rapat Paripurna tersebut.

Hasil pembahasan panitia khusus berkaitan dengan pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebelumnya menyepakati bahwa pemberlakuannya secara nasional. Keputusan pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara nasional dalam pembahasan panitia khusus, ternyata berubah ketika dilakukan lobi antar fraksi dan pimpinan dewan. Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang sebelumnya disepakati berlaku secara nasional diubah menjadi berlaku secara berjenjang dengan tambahan Pasal 209.¹³¹

¹³⁰ <https://ppid.dpr.go.id/pemohon/edit-permohonan/id/2225>, diakses 21 September 2017.

¹³¹ <https://nasional.tempo.co/read/882777/ruu-pemilu-tjahjo-pemerintah-ingin-ambang-batas-parlemen-naik>, diakses pada 27 September 2017.

Keputusan memberlakukan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara berjenjang ternyata berubah lagi ketika hal ini dibahas kembali dalam Rapat Paripurna tanggal 12 April 2012. Interupsi dari sejumlah legislator membuat pembahasan isu ini menjadi lambat untuk mencapai kata sepakat. Anggota Fraksi Partai Demokrat, Benny Kabur Harman mengatakan bahwa ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) harus berlaku nasional. Hal ini dimaksudkan untuk menjamin terwujudnya stabilitas pemerintahan. Lebih lanjut Benny Kabur Harman menjelaskan bahwa partai yang tidak lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) nasional khususnya di daerah berpotensi menimbulkan ketidaksesuaian antara kebijakan di tingkat pusat sampai kebijakan di tingkat daerah.¹³²

Perdebatan yang terjadi dalam menentukan pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), kemudian diputuskan melalui mekanisme voting. Hasil voting memenangkan opsi pemberlakuan ambang batas secara nasional dengan total suara sebanyak 343 suara. Opsi pemberlakuan ambang batas secara berjenjang hanya memperoleh 187 suara saja. Opsi pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara nasional didukung oleh Fraksi Partai Demokrat, Fraksi Partai Golkar, fraksi Partai Persatuan Pembangunan, Fraksi Partai Hati Nurani Rakyat dan Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa.¹³³ Kesepakatan memberlakukan ambang batas secara nasional ini secara khusus berarti partai politik peserta pemilihan

¹³² <https://nasional.tempo.co/read/882777/ruu-pemilu-tjahjo-pemerintah-ingin-ambang-batas-parlemen-naik>, diakses pada 27 September 2017.

¹³³ <https://nasional.tempo.co/read/882777/ruu-pemilu-tjahjo-pemerintah-ingin-ambang-batas-parlemen-naik>, diakses pada 27 September 2017.

umum harus memenuhi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar 3,5% (tiga koma lima perseratus) untuk dapat diikutkan dalam penentuan kursi baik untuk Dewan Perwakilan Rakyat Pusat maupun untuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (provinsi dan kabupaten/kota).

Pemberlakuan ambang batas secara nasional ini ternyata kemudian digugat oleh 17 (tujuh belas) partai politik non-parlemen ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 52/PUU-X/2012 menyatakan bahwa ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) hanya berlaku untuk Dewan Perwakilan Rakyat Pusat saja dan tidak berlaku untuk Dewan Perwakilan Daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Mahkamah Konstitusi berargumen bahwa Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Penjelasanannya memang bertujuan menghasilkan penyederhanaan kepartaian secara alamiah, namun hal tersebut (substansi) sama sekali tidak mengakomodasi semangat persatuan dalam keberagaman. Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi menguraikan bahwa ketentuan dalam Pasal 208 tersebut berpotensi menghalang-halangi aspirasi politik di tingkatdaerah.

Dinamika pembahasan Rancangan Undang-Undang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sampai menjadi sebuah undang-undang memang dipenuhi berbagai macam kepentingan politik

partai yang ada di parlemen. Selain itu juga, undang-undang yang dihasilkan (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012) khususnya berkaitan dengan ambang batas parlemen ternyata tidak dikaji secara lebih baik. Produk undang-undang ini ternyata tidak bertahan lama karena langsung digugat ke Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi kemudian membatalkan sejumlah pasal dalam undang-undang tersebut.

Ketentuan mengenai pemberlakuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara nasional jelas menghalang-halangi aspirasi politik di tingkat daerah. Pada titik ini dapat dikatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat yang ada di parlemen lebih mementingkan kepentingan partainya ketimbang berpikir tentang bagaimana menghasilkan regulasi yang bersifat adil dan sesuai dengan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3) Kepentingan Partai Politik Parlemen Masih Mendominasi

Indonesia merupakan negara demokrasi yang mana pelaksanaan demokrasi tersebut berdasarkan atas hukum. Artinya bahwa demokrasi yang dimaknai sebagai sebuah kebebasan atau kemerdekaan masyarakat tetap berjalan dalam kontrol hukum yang dibuat oleh para legislator. Demokrasi tidak dimaknai sebagai kebebasan yang seluas-luasnya melainkan kebebasan yang selalu memiliki batas dan aturan tertentu. Hal ini dimaksudkan agar kebebasan atau kemerdekaan tersebut tidak berbenturan dengan kemerdekaan atau kebebasan orang lain. Pengaturan sebuah ketentuan hukum,

dengan demikian menjadi penting dan menjadi sebuah keniscayaan demi terwujudnya sebuah ketertiban dan ketenteraman dalam sebuah negarademokrasi.

Pengaturan sebuah ketentuan hukum tersebut secara khusus diberikan kepada para legislator untuk merumuskannya. Para legislator yang merupakan wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat dalam sebuah pemilihan umum sebenarnya dan seharusnya mampu memperjuangkan kepentingan rakyat dan bukannya kepentingan partai atau golongan tertentu. Prinsip ini sebenarnya tidak boleh dilepaskan dalam perumusan sebuah aturan hukum. Aturan hukum yang dibentuk oleh para legislator sebenarnya mampu menjawab persoalan yang sedang dihadapi oleh masyarakat.

Perumusan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khususnya berkaitan dengan ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) menemui jalan buntu karena masing-masing fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat mempertahankan kepentingan fraksi (partainya) sendiri. Tarik-menarik antar kepentingan tersebut terlihat jelas pada penentuan persentase angka ambang batas dan penerapan ambang batas sebagaiberikut:

Tabel 1: Perolehan Suara Partai dan Usulan Ambang Batas Parlemen

No	Nama Partai	Perolehan Suara	%	Usulan PT
----	-------------	--------------------	---	-----------

1	Partai Hati Nurani Rakyat	3.922.870	3,7	2,5%
2	Partai Gerakan Indonesia Raya	4.646.406	4,4	2,5%-3,5%
3	Partai Keadilan Sejahtera	8.206.955	7,8	4%
4	Partai Amanat Nasional	6.254.580	6,0	3%-3,5%
5	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.122	4,9	2,5%-3,5%
6	Partai Golongan Karya	15.037.757	14,4	5%
7	Partai Persatuan Pembangunan	5.533.214	5,3	3%-3,5%
8	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.600.091	14,0	5%
9	Partai Demokrat	21.703.137	20,8	4%-4,5%

Sumber: Politik Hukum Sistem Pemilu oleh Veri Junaidi dkk, hlm 120.

Tabel 2: Fraksi Pengusung Pemberlakuan Ambang Batas.

NO.	PARTAI POLITIK	PEMBERLAKUAN AMBANG BATAS
1.	PARTAI DEMOKRAT	NASIONAL

2.	PDIP	BERJENJANG
3.	PARTAI GOLKAR	NASIONAL
4.	PKS	NASIONAL
5.	PAN	NASIONAL
6.	PPP	NASIONAL
7.	PKB	NASIONAL
8.	PARTAI GERINDRA	NASIONAL
9.	PARTAI HANURA	NASIONAL

Sumber: Politik Hukum Sistem Pemilu oleh Veri Junaidi dkk, hlm 129.

Bertolak dari kedua tabel di atas, jika dicermati terlihat jelas bahwa masing- masing partai memiliki kepentingan sendiri dan jauh dari kepentingan masyarakat yang secara khusus memilih mereka. Masing-masing partai politik (fraksi di DPR) hanya mementingkan eksistensinya di parlemen dan berusaha mempertahankan kekuasaannya diparlemen. Partai-partai kecil dan menengah cenderung mengusulkan angka ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sekitar 2,5%-3,5%. Hal ini dimaksudkan untuk mempertahankan eksistensi mereka di parlemen. Sementara itu,

partai-partai besar cenderung mengusulkan angka ambang batas di atas 4% -5%. Hal ini dimaksudkan untuk menghalangi partai-partai kecil yang tidak mendapat dukungan minimal untuk masuk parlemen.

Hal diatas menunjukkan dengan jelas adanya kepentingan dalam tiap partai politik, yangmana demi mencapai kepentingan tersebut dilakukan dengan berbagai strategi yang bisa melemahkan hak orang lain. Partai politik dibentuk guna menjadi wadah bagi rakyat untuk mengekspresikan pendapat dan hak mereka sebagai warga negara. Namun, perlu dilihat kembali apakah partai politik yang ada di Indonesiaa saat ini sudah sesuai dengan tujuan dibentuknya partai politik itu sendiri.

Menurut Miriam Budiarjo dalam negara demokratis, partai politik menyelenggarakan beberapa fungsinya, antara lain:¹³⁴

1. Sebagai sarana komunikasi politik: Parpol berfungsi menyalurkan aneka ragam pendapat dan aspirasi masyarakat dan mengaturnya sedemikian rupa sehingga kesimpang-siuran pendapat dalam masyarakat berkurang. Dalam masyarakat modern yang begitu luas, pendapat dan aspirasi seseorang atau suatu kelompok akan hilang tak berbekas seperti suara di pandang pasir apabila tidak ditampung dan digabung dengan pendapat dan aspirasi orang lain yang senada. Proses ini dinamakan “penggabungan kepentingan” (*interest aggregation*). Sesudah digabung, pendapat dan aspirasi ini diolah dan dirumuskan dalam bentuk yang teratur. Proses ini dinamakan, “perumusan kepentingan” (*interest articulation*).
2. Sebagai sarana Sosialisasi Politik (*Instrument of PoliticalSocialization*): Di dalam ilmu politik, sosialisasi politik diartikan sebagai suatu proses dari seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik di dalam lingkungan masyarakat di mana ia berada. Biasanya proses sosialisasi berjalan secara berangsur-angsur dari masa kanak-kanak sampai dewasa. Proses sosialisasi politik diselenggarakan melalui ceramah-ceramah penerangan, kursus-kursus kader, kursus penataran, dan sebagainya.

¹³⁴Miriam Budiarjo, Op., Cit, hlm. 405.

3. Sebagai sarana Rekrutmen Politik: Dalam hal ini parpol berfungsi untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai (*political recruitment*). Dengan demikian partai turut memperluas partisipasi politik. Juga disuahkan untuk menarik golongan muda untuk dididik untuk menjadi kader yang di masa mendatang akan mengganti pimpinan lama (*selection of leadership*).
4. Sebagai sarana pengatur konflik: Di dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat merupakan soal yang wajar. Jika sampai terjadi konflik, parpol berusaha untuk mengatasinya.

BAB V PENUTUP

Kesimpulan

1. Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) diperlukan sebagai instrumen penyederhanaan partai politik yang bertujuan untuk menciptakan stabilitas politik yang nantinya akan memberikan kekuatan, kewibawaan, dan martabat bagi pemerintah. Ambang batas parlemen secara nasional diperlukan untuk menciptakan kompetisi yang sehat antar partai politik serta mempermudah penetapan partai politik terpilih dan menghindari sengketa Pemilu. Tujuan lain diberlakukannya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) adalah sebagai alat untuk mensinergikan partai politik di pusat dan daerah sehingga partai politik secara efektif memperjuangkan serta membela kepentingan politik secara penuh. Ambang batas parlemen tidak mengebiri prinsip-prinsip HAM yang terkandung dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945 karena setiap orang, setiap warga negara, dan setiap partai politik peserta Pemilu diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama melalui Pemilu yang demokratis.

Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sama sekali tidak mengandung sifat dan unsur-unsur yang diskriminatif, karena selain berlaku secara objektif bagi semua partai politik peserta Pemilu dan keseluruhan para calon anggota DPR dari partai politik peserta Pemilu, tanpa kecuali, juga tidak ada faktor-faktor pembedaan ras, agama, jenis kelamin, statussosial.

2. Jika dilihat dari kaca mata demokrasi kenaikan ambang batas yang saat ini terjadi dirasa kurang tepat. Menurut Henry B. Mayo dalam bukunya *Introduction to Democratic Theory* memberi definisi bahwa demokrasi sebagai sistem politik adalah “sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditemukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik. Jika dilihat dari kaca mata demokrasi kenaikan ambang batas yang saat ini terjadi dirasa kurang tepat.
3. Perumusan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah khususnya berkaitan dengan ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) menemui jalan buntu karena masing-masing fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat mempertahankan kepentingan fraksi (partainya) sendiri. Masing-masing partai politik (fraksi di DPR) hanya mementingkan eksistensinya di parlemen dan berusaha mempertahankan kekuasaannya diparlemen. Partai-partai kecil dan menengah cenderung mengusulkan angka ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sekitar

2,5%-3,5%. Hal ini dimaksudkan untuk mempertahankan eksistensi mereka di parlemen. Sementara itu, partai-partai besar cenderung mengusulkan angka ambang batas di atas 4%-5%. Hal ini dimaksudkan untuk menghalangi partai-partai kecil yang tidak mendapat dukungan minimal untuk masuk parlemen.

Saran

Saran yang penulis ajukan yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis bahas dalam penelitian ini adalah, bagaimana politik hukum di Indonesia haruslah lebih mementingkan kepentingan masyarakat luas, dan pembagian tersebut juga haruslah proporsional, jangan sampai ada kaum minoritas tertindas akibat suatu kebijakan atau peraturan, namun jangan juga sampai kaum minoritas tersebut yang seolah-olah memiliki derajat lebih tinggi. Arah politik hukum Indonesia haruslah dijalankan atau dinahkodai dengan niat membangun Negara ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abdul Aziz Hakim, *Negara Hukum Dan Demokrasi Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Abdul Latif dan Habsi Ali, *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Abdul Manan, *Politik Hukum Studi Perbandingan dalam Praktik Ketatanegaraan Islam dan Sistem Hukum Barat*, Jakarta: Prenadamedia, 2014.
- B N Marbun, *DPR RI Pertumbuhan dan Cara Kerjanya*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1992.
- David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global Dari Negara Modern Hingga Pemerintah Kosmopolitan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2004.
- E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Jakarta: Universitas, 1966.
- Efriza, *Political Explore : Sebuah Kajian Ilmu Politik*, Bandung: Alfabeta, 2012.
- F.Isjawara, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, 1996.
- Firmanzah, *Mengelola Partai Politik Komunikasi dan Psitioning Ideologi Politik di Era Demokrasi*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2008.
- FORMAPPI, *Lembaga perwakilan Rakyat di Indonesia*, Jakarta: FORMAPPI, 2005.
- FORMAPPI, *Menghindari Jeratan Hukum Bagi Anggota Dewan*, Jakarta: FORMAPPI, 2009.
- Frans Magnis Suseno, *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Hafied Cangara, *Komunikasi Politik : Konsep, Teori, dan Strategi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Harjono, *Transformasi Demokrasi*, Jakarta: Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2009.
- Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Partai*, Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1998.

- Indra Piliang, *Menggagas Format Ideal Hubungan Presiden dan DPR*, Jakarta: CSIS, 2008.
- Jazim Hamidi, dkk, *Teori dan Politik Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: Total Media, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Cetakan ke-3, Rajawali Press, Jakarta, 2011.
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.
- Jimly Assiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fak. Hukum UI, 2009.
- Leo Agustino, *Prihal Ilmu Politik: Sebuah Bahasan Memahami Ilmu Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007.
- Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Mahfud MD, *Membangun Politik Menegakan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010.
- Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2009.
- Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka LP3ES Kerjasama UII Press, 1989.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* Jakarta: Grasindo, 2008.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Umum, 1992.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Mochtar Mas'ood & Collin Mc. Andrews, *Perbandingan Sistem Politik* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1989.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2008.

- Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2005.
- Nimatul Huda, *Ilmu Negara*, Jakarta: Rajawali Press, 2014.
- Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2005.
- Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.
- Padmo Wahyono, *Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan*, Jakarta: Forum Keadilan, 1991.
- PUSLIT IAIN Syarif Hidayatullah *Pendidikan Kewargaan: Demokrasi, HAM & Masyarakat Madani*, Jakarta: IAIN Jakarta Press, 2000.
- Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, Yogyakarta: Thafa Media, 2014.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: Grasindo, 2010.
- Regen, B.S, *Politik Hukum*, Bandung: Utomo, 2006.
- Samidjo, *Ilmu Negara*, Bandung: CV Armico, 1986.
- Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.
- Sigit Pamungkas, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta: Institute For Democracy and Welfarism, 2011.
- Soedarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Bandung: Alumni, 1986.
- Soedarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Bandung: Sinar Baru, 1983.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan dan Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Umum di Indonesia*, Yogyakarta: BPFE-YOGYAKARTA, 2010.
- Soewarno hadiatmodjo, *Teori- Teori Politik*, Bandung: Bina Cipta, 1981.
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991.

T.A Legowo, *Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia: Studi dan Analisis Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945*, Jakarta, 2005.

Teuku May Rudi, *Pengantar Ilmu Politik*, Bandung: Refika Aditama, 2003.

Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Hukum, *Ilmu Negara*, Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.

Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi ketiga, Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, 2005.

Jurnal:

A. Mukthie Fadjar, *Pemilu Perselisihan Hasil Pemilu dan Demokrasi*, Malang: Setara Press, 2013.

Abdul Zawawi, "Politik dalam Perspektif Islam", *Jurnal Ummul Qura*, Tahun 2015, Vol. V, No. 1.

Mutiara Fahmi, "Prinsip Dasar Hukum Politik Islam dalam Perspektif Al-Qur'an", *Jurnal Petita*, Tahun 2017, Vol. 2, No. 1.

Internet:

Dikutip dari <http://daniiskandarmanajemen.blogspot.co.id/2011/03/pengertian-demokrasi.html>, diakses pada tanggal 10 Maret 2017.

Dikutip dari <https://nasional.tempo.co/read/882777/ruu-pemilu-tjahjo-pemerintah-ingin-ambang-batas-parlemen-naik>, diakses pada 27 September 2017.

Dikutip dari <https://ppid.dpr.go.id/pemohon/edit-permohonan/id/2225>, diakses 21 September 2017.

Manhaj, "Prinsip Ahlus Sunnah Terkait Dengan Ketaatan Terhadap Ulil Amri (Pemerintah Islam)", *Manhajul Anbiya'*, 17 Juli 2016, URL: <http://www.manhajul-anbiya.net/prinsip-ahlus-sunnah-terkait-dengan-ketaatan-kepada-ulil-amri-pemerintah-islam/>, diakses pada tanggal 4 Januari 2017.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.