

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara merupakan integrasi dan kekuasaan politik, negara adalah organisasi pokok dari kekuasaan politik. Negara adalah alat dari masyarakat yang mempunyai kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan manusia dalam masyarakat dan menertibkan gejala-gejala kekuasaan dalam masyarakat.¹

Indonesia merupakan salah satu negara yang demokratis, maka penyelenggaraan pemilu adalah sebuah keniscayaan yang dilakukan oleh negara Indonesia. Penyelenggaraan pemilu merupakan realisasi dari hak keterlibatan rakyat untuk ikut dalam pemerintahan sekaligus menjadi bukti adanya demokratisasi di Indonesia. Sebagaimana dikutip dalam banyak teori bahwa pemerintahan yang demokratis pada hakekatnya bersumber dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Pada konsep inilah sebenarnya kedaulatan tertinggi ada pada tangan

¹Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008) h. 47.

rakyat dengan dijalankan menurut ketentuan-ketentuan konstitusi 1945.²

Sebagaimana dikutip Topo Santoso dan Ida Budhiarti menyatakan,

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya, pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah tercantum dalam konstitusi, maka dari itu sering disebut “pemerintah berdasarkan konstitusi” (*constitutional government*).³

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 28 dinyatakan bahwa: “kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan Undang-Undang”.⁴

Keberadaan partai politik merupakan salah satu cerminan implementasi nilai-nilai yang terdapat dalam Pasal 28. Partai politik didefinisikan sebagai organisasi publik yang bertujuan untuk membawa pemimpinnya berkuasa dan memungkinkan para

²Erfandi, *Parliamentary Threshold dan HAM dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2014), h. 126.

³Topo Santoso dan Ida Budhiarti, *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2019), h.5.

⁴Undang-Undang Dasar 1945

pendukungnya untuk mendapatkan keuntungan dari dukungan tersebut.⁵ Partai politik berperan penting dalam mengambil bagian di pemerintahan untuk menentukan kebijakan-kebijakan yang diinginkan oleh warganegara dalam sebuah proses yang menyediakan suatu pilihan bagi para pemilih dalam pemilu. Partai-partai politik membentuk pemerintahan dan bertindak sebagai oposisi dalam lembaga legislatif untuk pengambilan keputusan dan implementasinya. Oleh karena itu, dengan partai politik warganegara dapat ambil bagian dalam pemilihan umum untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu baik eksekutif maupun legislatif setelah melalui proses kontestasi pada saat pemilihan umum digelar.⁶

Di negara-negara demokrasi, pemilihan umum dianggap lambang, sekaligus tolak ukur, dari demokrasi. Hasil pemilihan umum yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan berserikat, dianggap mencerminkan dengan agak akurat partisipasi serta aspirasi masyarakat. Dalam

⁵M.Zainor Ridho, *Pengantar Ilmu Politik*, (Serang: Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat UIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten, 2017), h.82.

⁶M.Zainor Ridho, *Pengantar Ilmu Politik*,h.83.

ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:

1. *Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut Sistem Distrik).
2. *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional).

Perbedaan pokok antara Sistem Distrik dan Sistem Proporsional ialah bahwa cara menghitung perolehan suara dapat menghasilkan perbedaan komposisi perwakilan dalam parlemen bagi masing-masing partai politik.⁷

Ketentuan mengenai sistem pemilihan Legislatif di Indonesia, diatur dalam, pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang berbunyi: “pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD

⁷Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*,h.461.

Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka”.

Dalam implementasinya ambang batas parlemen memiliki beberapa tujuan, antara lain:

1. Membentuk sistem kepartaian multi-partai sederhana, yaitu dengan minimalisasi jumlah partai politik di parlemen;
2. Memperkuat partai politik dan parlemen;
3. Meningkatkan dan memperbaiki mekanisme serta prosedur rekrutmen pejabat public;
4. Memperkuat sistem presidensial setelah terealisasinya sistem multi-partai sederhana;
5. Meningkatkan kualitas pelayanan public manakala sistem pemerintahan berjalan dengan efektif.

Adapun ketentuan mengenai *parliamentary threshold* atau ambang batas perolehan suara partai politik untuk dapat menjadi peserta pemilu dan kemudian dapat duduk sebagai anggota dewan. Ambang batas perolehan suara yang diterapkan pada tahun 2009 adalah sebanyak 2,5% (dua koma lima persen) berdasarkan ketentuan pasal 202 Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan pada pemilu tahun 2014 sebanyak 3,5% (tiga koma lima persen) berdasarkan ketentuan pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, sedangkan untuk pemilu tahun 2019 sebanyak 4% (empat persen) berdasarkan ketentuan pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang berbunyi: “partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR”.

TABEL 1

Ketentuan Ambang Batas *Parlemen Threshold* Pasca Reformasi

No	Tahun	Ambang batas/persen	Undang-Undang
1.	2009	2,5 persen	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008
2.	2014	3,5 persen	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012
3.	2019	4 persen	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

Penerapan ambang batas menyebabkan meningkatnya jumlah suara terbuang, berarti menambah jumlah suara yang tidak terkonversi menjadi kursi, atau suara terbuang, atau *wasted voice*.⁸ Suara terbuang adalah total jumlah suara sah pemilih yang diberikan kepada partai politik, dan dalam proses penghitungan perolehan suara-kursi tidak menerima satu pun kursi perwakilan. Suara terbuang itu jelas mempengaruhi proporsionalitas penghitungan perolehan suara kursi. Jika presentase raihan suara tidak sama dengan presentase perolehan kursi, maka terjadi disproporsionalitas. Banyaknya suara terbuang tentu berdampak nyata terhadap meningkatnya disproporsionalitas hasil pemilu.⁹

Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara nasional pemilihan Legislatif DPR Republik Indonesia 2019 menurut perolehan suara 16 partai politik diurutkan berdasarkan perolehan kursi terbanyak.

⁸Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu* (Jakarta: Perludem, 2011), h.6.

⁹Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan*, , h.21-22.

TABEL 2
Rekapitulasi Suara Pemilihan Umum Legislatif 2019

No.	Partai Politik	Suara	%	Kursi
1.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	27.503.961	19,33	128
2.	Golkar	17.229.789	12,31	85
3.	Gerindra	12,596.839	12,57	78
4.	Nasdem	12.661.792	9,05	59
5.	PKB	13.570.970	9,69	58
6.	Demokrat	10.876.057	7,77	54
7.	PKS	11.493.663	8,21	50
8.	PAN	9.572.623	6,84	44
9.	PPP	6.323.147	4,52	19
10.	Berkarya	2.902.495	2,09	0
11.	PSI	2.650.361	1,85	0
12.	Hanura	2.161.507	1,54	0
13.	PBB	1.990.848	0,79	0
14.	Perindo	3.738.320	2,07	0
15.	PKPI	312.775	0,22	0
16.	Garuda	702.536	0,5	0

Berdasarkan tabel diatas ada 7 (tujuh) peserta partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara 4% dari jumlah suara sah secara nasional.¹⁰

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk mengkaji terkait aturan ambang batas parlemen yang merugikan beberapa pihak. Penelitian dilakukan dalam kerangka judul:

“AMBANG BATAS PARLEMEN DALAM PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF 2019 BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pertimbangan ambang batas parlemen pada pemilihan umum legislatif 2019 berdasarkan Undang-Undang nomor 7 tahun 2017?
2. Bagaimana pengaruh partai politik dan keterlibatan ambang batas parlemen pada Pemilu Legislatif 2019 berdasarkan Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017?

¹⁰ “Ambang Batas Dan Perolehan Kursi” <http://www.kpu.go.id> , diakses pada 18 Feb, 2020, pukul 20.19

C. Fokus Penelitian

Dalam penelitian skripsi ini peneliti akan membatasi permasalahan yang akan dibahas agar lebih berfokus pada pokok permasalahan yang ada beserta dengan pembahasannya, dengan tujuan agar penulis tidak menyimpang dari sasaran. Peneliti akan melakukan penelitian tentang “Ambang Batas Parlemen Dalam Pemilihan Umum Legislatif 2019 Berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017”

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ialah sebagai berikut:

1. Mengetahui implikasi ambang batas parlemen dalam sistem pemilihan umum proporsional pada pemilihan umum legislatif 2019.
2. Mengetahui implementasi ambang batas parlemen menurut Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 dalam Pemilu Legislatif di Indonesia.

E. Manfaat Penelitian

Manfaat yang penulis harapkan dalam proposal ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Praktisi

Penulis berharap agar pembaca yang membaca dapat Mengetahui implikasi ambang batas parlemen dalam sistem pemilihan umum proporsional pada pemilihan umum legislatif 2019.

2. Manfaat Akademis

Secara akademis hasil penelitian ini dapat memberikan tambahan pengetahuan dalam pengembangan ilmu hukum khususnya ilmu hukum yang berkaitan dengan tata negara.

F. Penelitian Terdahulu Yang Relevan

Untuk menghindari kesamaan dalam penelitian ini, ada beberapa penelitian dengan mengangkat tema yang sama mengenai perlindungan, penulis melakukan penelusuran terhadap penelitian terdahulu di beberapa sumber dan menjadikan sebuah perbandingan, diantaranya:

TABEL 3
Penelitian Terdahulu

No	Judul Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Perbedaan Dengan Penulis
1.	Teta Anisah AR Tentang Dinamika pengaturan parliamentary threshold dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Universitas Lampung	Dalam skripsi ini berfokus pada alasan munculnya ambang batas parlemen sehingga sampai tiga kali dirubah oleh pembentuk Undang-Undang. Terjadinya kenaikan ambang batas parlemen yang sudah tiga kali dirubah oleh legislatif merupakan dinamika pengaturan dalam sistem ketatanegaraan.	Dalam skripsi ini penulis berfokus pada ambang batas parlemen yang terjadi pada pemilu legislatif 2019 yang dimana ambang batas tersebut naik hingga 4% dari yang sebelumnya hanya 3,5% terjadi pada tahun 2014.
2.	Erviando Pratama Putra Tentang	Pada penelitian ini berfokus pada menganalisis dan membahas mekanisme	Pada penelitian ini penulis berfokus pada ketentuan ambang

	<p>Tinjauan Yuridis tentang Ambang Batas Perolehan Suara Dalam Pemilihan Anggota Parlemen (Parliamentary threshold) setelah putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012.</p> <p>Universitas Bangka Belitung.</p>	<p>perhitungan perolehan kursi partai politik dalam parlemen setelah putusan Mahkamah Konstitusi serta dampak yang ditimbulkan dari pengaturan ambang batas pada pemilihan umum legislatif.</p>	<p>batas parlemen yang dimana dalam pemilu legislatif 2019 harus memenuhi perolehan suara sebanyak 4% sehingga banyak partai kecil yang tidak bisa masuk kedalam kursi parlemen.</p>
3.	<p>Adlina Adelia</p> <p>Tentang</p>	<p>Pada penelitian ini berfokus dalam permasalahan,</p>	<p>Pada penelitian ini penulis fokus pada</p>

<p>Relevansi ambang batas parlemen (parliamentary threshold) dengan sistem presidensial di Indonesia. Universitas Islam Indonesia</p>	<p>bagaimana konsep ambang batas parlemen (Parliamentary Threshold) dalam Pemilu Tahun 2009, 2014, dan 2019 dan apa relevansi ambang batas parlemen (Parliamentary Threshold) dengan sistem presidensialisme di Indonesia</p>	<p>permasalahan, bagaimana implikasi ambang batas parlemen dalam pemilu legislatif 2019 .</p>
---	---	---

G. Kerangka Pemikiran

Secara konseptual, *Parliamentary Threshold* atau ambang batas parlemen dijelaskan salah satunya oleh Arend Lijphart dengan konsep *Threshold* atau *Electoral Threshold* yang bermakna “*the legal minimum required for representation*” (minimal yang diperlukan untuk perwakilan). Selanjutnya dinyatakan bahwa “*in party-list proportional representation system, an election threshold is a clause that stipulates that a*

party must receive a minimum percentage of votes, either nationally or within a particular district, to get any seats in the parliament” (dalam sistem perwakilan proporsional daftar partai, ambang batas pemilu adalah klausa yang menetapkan bahwa partai harus menerima presentase suara minimum, baik secara nasional atau didalam distrik tertentu, untuk mendapatkan kursi diparlemen). Secara sederhana dapat dinyatakan bahwa threshold di Indonesia sekarang disebut (*Parliamentary Threshold*) atau ambang batas parlemen guna memasuki parlemen bagi partai politik dan koalisi yang ikut dalam pemilu.

Berdasarkan konsep *Threshold* diatas, sesungguhnya *Threshold* atau ambang batas yang bermakna *Parliamentary Threshold* merupakan suatu instrumen untuk menyederhanakan partai politik yang dapat duduk di parlemen. Seperti yang dikemukakan dalam teori klasik kepartaian yang dikemukakan Giovanni Sartori dan Maurice Duverger bahwa terdapat sebuah upaya untuk melakukakan penyederhanaan partai politik apakah akan menggunakan sistem satu partai, sistem dua partai, atau sistem multipartai. Itu semua merupakan sebuah pilihan bagi

suatu negara. Secara teoritis, dalam sistem multipartai sederhana akan lebih mudah dilakukan kerja sama, dalam rangka menuju sinergi nasional. Sistem tersebut selain tidak cenderung menimbulkan monolitisme, juga akan menumbuhkan suasana demokratis yang memungkinkan partai politik sebagai aset nasional yang berperan secara optimal.¹¹

Menurut Agung Gunandjar Sudarsa, *Parliamentary threshold* merupakan syarat ambang batas perolehan suara partai politik untuk bisa masuk diparlemen. Perhitungannya dilakukan setelah hasil jumlah suara masing-masing partai politik diketahui seluruhnya, kemudian dibagi dengan jumlah suara secara nasional.¹²

Pengertian politik sebagai usaha untuk mencapai suatu masyarakat yang lebih baik daripada yang dihadapinya atau apa yang disebutkan oleh (Peter Merkel, 1967), “politik dalam bentuk yang paling baik adalah usaha untuk mencapai suatu

¹¹Indra pahlevi, “Hasil Pemilu Anggota DPR RI Tahun 2014 dan penerapan *Parliamentary Threshold*”, jurnal Info Singkat Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Vol.VI, No. 09 (Mei-2014), Sekretariat Jenderal DPR RI, h. 18.

¹² Sunny Ummul Firdaus, “*Relevansi Parliamentary Threshold Terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis*” jurnal konstitusi, Vol. 8, No. 2 (April 2010), Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret h.94.

tatanan sosial yang baik dan yang berkeadilan“, dapat di katakan juga bahwa politik adalah usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat di terima baik oleh sebagian besar warga untuk membawa masyarakat itu kearah kehidupan bersama yang harmonis.¹³

Partai politik adalah organisasi publik yang bertujuan untuk membawa pemimpin nya berkuasa dan memungkinkan para pendukung nya untuk mendapatkan dari dukungan tersebut. Partai politik menurut Max Weber sangat berkembang pesat di abad ke-19 karena di dukung oleh legitimasi legal-rasional. Partai politik adalah organisasi yang bertujuan untuk membentuk opini publik sebagai suatu organisasi yang khas, partai politik dilihat sebagai suatu bentuk organisasi yang berbeda dengan organisasi yang lain.¹⁴

Menurut Joseph Schumpeter bahwa pemilihan umum merupakan sebuah arena yang mewadahi kompetisi (kontestasi) antara aktor-aktor politik yang meraih kekuasaan partisipasi

¹³ P. Anthonius Sitepu, *Studi Ilmu Politik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012) h.4.

¹⁴ M.Zainor Ridho, *pengantar ilmu politik*,h.82.

politik rakyat untuk menentukan pilihan serta liberalisasi hak-hak sipil dan politik warga negara.¹⁵

Sistem proporsional merupakan sistem pemilihan yang didasarkan pada prinsip bahwa jumlah kursi yang diperoleh oleh suatu organisasi peserta pemilihan umum disesuaikan dengan perimbangan jumlah suara yang diperolehnya dalam pemilihan umum.¹⁶

H. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah tipe penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang mencakup penelitian terhadap prinsip-prinsip hukum dan sistematika hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum, dimana penelitian dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka, atau disebut juga dengan penelitian kepustakaan.¹⁷

¹⁵ P. Anthonius Sitepu, *Studi Ilmu Politik*, ...h.177.

¹⁶ Ringo Rahata dan Melkisedek Bagas Fenetiruma, *Dinamika Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, (Klaten: Cempaka Putih, 2019), h.8.

¹⁷ Sri Mamudji, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia, 2005), h.9-11

2. Teknik pengumpulan data dan sumber data

Bahan atau data yang dicari berupa primer dan sekunder yang terdiri dari:

- a. Bahan primer yaitu bahan-bahan hukum yang isinya mempunyai kekuatan mengikat yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 12 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- b. Bahan sekunder yaitu bahan hukum yang isinya menjelaskan mengenai bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini adalah buku-buku, makalah, jurnal, artikel dari surat kabar, risalah rapat dan majalah internet.

I. Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini secara garis besar terdiri dari V (lima) Bab, dimana masing-masing berisikan tentang:

Bab I Pendahuluan. Dalam bab ini penulis menguraikan latar belakang yang berkaitan dengan permasalahan yang menjadi topic penulisan, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat

penelitian, penelitian terdahulu yang relevan, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan pustaka. Dalam bab ini penulis menguraikan mengenai pengertian *Parliamentary threshold* (Ambang batas parlemen), Pemilihan Umum, Demokrasi.

Bab III Penerapan Ambang Batas Parlemen Dalam Pemilu Legislatif Tahun 2019 bab ini penulis menguraikan tentang ambang batas parlemen, model sistem pemilu legislatif dan, metode sistem *saint league* pada pemilu legislatif 2019 di Indonesia.

Bab IV Analisa dan pembahasan, dalam bab ini penulis menguraikan mengenai: Pertimbangan dan pengaruh partai politik terhadap keterlibatan ambang batas parlemen dalam sistem pemilihan umum proporsional. Akibat hukum jumlah suara terbuang dalam penerapan ambang batas parlemen.

Bab V Penutup. pada bab ini penulis mencoba memberikan kesimpulan atas keseluruhan pembahasan serta memberikan saran-saran terhadap permasalahan yang terkait.