



**ANALISIS YURIDIS KOMPARATIF
PARLIAMENTARY THRESHOLD DALAM UNDANG-
UNDANG NOMOR 7 TAHUN 2017 TENTANG
PEMILIHAN UMUM DENGAN UNDANG-UNDANG
TERKAIT DI ERA REFORMASI**

SKRIPSI

disusun untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum

Oleh

**Muhammad Alghaffar
8111413195**

UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG
2018**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi berjudul "*Analisis Yuridis Komparatif Parliamentary Threshold dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang terkait di era Reformasi*". Disusun oleh Muhammad Alghaffar (NIM 8111413195), telah disetujui untuk dipertahankan di hadapan Sidang Panitia Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, pada :

Hari : Senin
Tanggal : 14 Mei 2018

Pembimbing



Dani Multada, Ph.D
NIP. 197804152008121002

Mengetahui,
Wakil Dekan Bidang Akademik
Fakultas Hukum



Dr. Martitah, M.Hum.
NIP. 196205171986012001

PENGESAHAN KELULUSAN

Skripsi berjudul "*Analisis Yuridis Komparatif Parliamentary Threshold dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang terkait di era Reformasi*". Disusun oleh Muhammad Alghaffar (NIM 8111413195), telah dipertahankan di hadapan Sidang Ujian Skripsi Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang pada:

Hari : Kamis
Tanggal : 24 Mei 2018
Penguji Utama



Dr. Martitah, M.Hum.
NIP. 196205171986012001

Penguji I



Windiahsara, S.Pd., M.Pd.
NIP. 1980112820081220001

Penguji II



Dani Muhtada, Ph.D
NIP. 197804152008121002

Mengetahui,
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Negeri Semarang



Dr. Rudyah, S.Pd., S.H., M.Si.
NIP. 197206192000032001

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Alghaffar

NIM : 8111413195

menyatakan bahwa skripsi yang berjudul "*Analisis Yuridis Komparatif Parliamentary Threshold dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang terkait di era Reformasi*" adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari diketahui adanya plagiasi maka siap mempertanggungjawabkan secara hukum.

Semarang, 14 - Mei 2018
Yang Menyatakan



Muhammad Alghaffar
NIM. 8111413195

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai civitas akademik Universitas Negeri Semarang, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Alghaffar
NIM : 8111413195
Program Studi : Ilmu Hukum (S1)
Fakultas : Hukum

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Negeri Semarang **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalty Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

Analisis Yuridis Komparatif *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang terkait di era Reformasi beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Negeri Semarang berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : SEMARANG
Pada tanggal: 14 Mei 2019

Yang menyatakan,



Muhammad Alghaffar
NIM 8111413195

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

Yakinkan dengan Iman, Usahakan dengan Ilmu, Sampaikan dengan Amal
(Himpunan Mahasiswa Islam)

PERSEMBAHAN SKRIPSI

Dengan mengucapkan puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Kedua orang tua saya tercinta, Papa (alm) Myrwan Ridwan M dan Mama (almh) Agustini Sabaruddin yang telah memberikan motivasi dan membimbing saya dengan segala ketulusan, kesederhanaan, serta kasih sayangnya. Berkat doa dan dukungan beliau, saya dapat menyelesaikan skripsi ini.
2. Ibu saya Zuriati yang juga memberikan motivasi dan membimbing saya dengan segala ketulusan, kesederhanaan, serta kasih sayangnya. Berkat doa dan dukungan beliau, saya dapat menyelesaikan skripsi ini.
3. Abang dan Kakak saya Rinaldi Agusta, Noviardi, Rinovian Ovi, Risfa Andalucia, Ronny Aprianto, Rizky Yunanda, Myke Puspa Dewi, dan Resha Resvita yang senantiasa memberikan semangat, doa dan dukungan kepada saya.
4. Untuk saudaraku seperjuangan di Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang Angkatan 2013.
5. Almamater Fakultas Hukum.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan skripsi ini. Skripsi ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.

Penulis menyadari bahwa terselesaikannya skripsi ini tidak terlepas dari bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Untuk itu penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Fathur Rokhman, M.Hum., Rektor Universitas Negeri Semarang.
2. Dr. Rodiyah, S.Pd., S.H., M.Si., Dekan Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang.
3. Dani Muhtada, Ph.D. dosen pembimbing yang telah memberikan bimbingan, motivasi, kritik, serta saran dengan sabar dan tulus sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini.
4. Windiahsari, S.Pd., M.Pd. dosen wali yang telah membimbing penulis selama menempuh perkuliahan.
5. Bapak dan Ibu dosen Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang yang telah memberikan bekal ilmu.
6. Abdullah Fikri Faqih Ketua DPW Partai PKS Provinsi Jawa Tengah, Bambang Harianto Wakil Ketua DPD Partai PDI P Provinsi Jawa Tengah, Prio Hananto Wakil Sekretaris Umum DPW Partai Nasdem Provinsi Jawa Tengah, serta lainnya yang telah membantu dalam proses penelitian dan penyusunan skripsi.
7. Kedua orang tua saya tercinta, Papa (alm) Myrwan Ridwan M dan Mama (almh) Agustini Sabaruddin yang telah memberikan motivasi dan membimbing saya dengan segala ketulusan, kesederhanaan, serta kasih sayangnya. Serta memberikan dukungan baik moral maupun material dan doa yang senantiasa dipanjatkan untuk saya.

8. Ibu saya Zuriati yang juga memberikan motivasi dan membimbing saya dengan segala ketulusan, kesederhanaan, serta kasih sayangnya. Berkat doa dan dukungan beliau, saya dapat menyelesaikan skripsi ini.
9. Abang dan Kakak saya Rinaldi Agusta, Noviardi, Rinovian Ovi, Risfa Andalucia, Ronny Aprianto, Rizky Yunanda, Myke Puspa Dewi, dan Resha Resvita yang senantiasa memberikan semangat, doa dan dukungan kepada saya.
10. Sahabat dan teman-teman saya tercinta yang selalu memberi saran, kritik, dan semangat kepada saya selama proses penulisan skripsi.
11. Teman-teman PKL di Sekretariat Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Jawa Tengah
12. Teman-teman KKN Alternatif Tahap 2A Unnes Tahun 2016 di Desa Boja, Kecamatan Boja.
13. Keluarga Besar Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang Periode 2015
14. Keluarga Besar Badan Eksekutif Mahasiswa Keluarga Mahasiswa Universitas Negeri Semarang Periode 2017
15. Keluarga Besar Himpunan Mahasiswa Islam Komisariat Unnes Raya Cabang Semarang
16. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.

Semoga segala ketulusan dan kebaikan tersebut senantiasa dilimpahi balasan yang terbaik dari Tuhan Yang Maha Esa. Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat dan tambahan pengetahuan serta ilmu bagi pembaca.

Semarang, 14 Mei 2018



Muhammad Alghaffar

NIM. 8111413195

ABSTRAK

Alghaffar, Muhammad. 2018. *Analisis Yuridis Komparatif Parliamentary Threshold dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang terkait di era Reformasi*. Skripsi Bagian Tata Negara dan Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang. Pembimbing : Dani Muhtada, Ph.D.
Kata Kunci : DPR RI, Parliamentary Threshold , UU Nomor 7/2017

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang notabene produk hukum pada era reformasi sekarang ini, mengatur tentang pemilihan umum di Indonesia. Pada prinsipnya aturan pemilu yang terbaru ini tidak jauh berbeda secara umum dengan aturan pemilu pada pemilu sebelumnya walaupun dengan adanya beberapa perubahan dalam pengaturan besaran ambang batas. Besaran *Parliamentary Threshold* Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 4% dari jumlah suara sah secara nasional.

Rumusan Masalah: (1) Bagaimana perbandingan ketentuan *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang terkait yang terbit sebelumnya di era Reformasi? (2) Bagaimana respon Pejabat DPW Partai Politik di Provinsi Jawa Tengah tentang ketentuan *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif dan jenis penelitian yuridis-empiris. Sumber data terdiri dari data primer dan sekunder. Teknik pengambilan data melalui wawancara dan studi dokumen. Validitas data menggunakan triangulasi dengan analisis data melalui model analisis interaktif.

Hasil penelitian: 1) Ketentuan *Parliamentary Threshold* di Indonesia selalu meningkat dari 2,5% menjadi 3,5% dan terakhir 4%. 2) Didapati respon yang berbeda dari partai politik mengenai penerapan besaran *Parliamentary Threshold* 2019. Partai Nasdem merespon dengan penerapan ini sebagai suatu tantangan dalam rangka meningkatkan kualitas demokrasi. Partai PKS merespon penerapan ini sebagai suatu cara agar mengurangi majemuknya ideologi partai di Indonesia. Partai PDI Perjuangan merespon dengan adanya penerapan ini fraksi partai politik di DPR RI dapat mengisi seluruh posisi di Legislatif agar peran dari partai politik bisa berjalan dengan maksimal. Simpulan penelitian: 1) Ketentuan *Parliamentary Threshold* sebesar 4% dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum jika di bandingkan dengan Undang-Undang terkait yang terbit sebelumnya di era Reformasi selalu memiliki besaran yang berbeda. 2) Partai Nasdem merespon dengan penerapan ini sebagai suatu tantangan dalam rangka meningkatkan kualitas demokrasi. Partai PKS merespon penerapan ini sebagai suatu cara agar mengurangi majemuknya ideologi partai di Indonesia. Partai PDI Perjuangan merespon dengan adanya penerapan ini fraksi partai politik di DPR RI dapat mengisi seluruh posisi di Legislatif agar peran dari partai politik bisa berjalan dengan maksimal.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PENGESAHAN KELULUSAN	iii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINILITAS	iv
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS	v
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xiii
DAFTAR BAGAN	xiv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Identifikasi Masalah	6
1.3 Pembatasan Masalah	7
1.4 Rumusan Masalah	8
1.5 Tujuan Penelitian	8
1.6 Manfaat Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Penelitian Terdahulu	11
2.2 Landasan Teori.....	19
2.2.1 Teori Negara Hukum	19
2.2.2 Tinjauan Umum Tentang Demokrasi.....	23
2.2.3. Problematika Demokrasi	34
2.2.4. Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi	36
2.3.Landasan Konseptual	40

2.3.1. Pengertian Pemilihan Umum	40
2.3.2. Tujuan Pemilihan Umum	41
2.3.3. Sistem Pemilihan Umum	45
2.3.4. Sejarah <i>Parliamentary Threshold</i>	48
2.4. Kerangka Berfikir.....	51
BAB III METODE PENELITIAN	52
3.1. Pendekatan Penelitian	52
3.2. Jenis Penelitian.....	53
3.3. Fokus Penelitian	53
3.4. Lokasi Penelitian.....	54
3.5. Sumber Data.....	54
3.5.1. Data Primer	54
3.5.2. Data Sekunder	55
3.6. Teknik Pengambilan Data	56
3.6.1. Observasi.....	56
3.6.2. <i>Interview</i> (wawancara).....	57
3.6.3. Dokumentasi	58
3.7. Validitas Data.....	58
3.8. Analisis Data	59
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	61
4.1. Hasil Penelitian	61
4.1.1. <i>Parliamentary Threshold</i>	61
4.1.2. Pengertian <i>Parliamentary Threshold</i> dalam UU Pemilu	64
4.1.3. Alasan Penerapan <i>Parliamentary Threshold</i> dalam UU Pemilu	67
4.1.3.1. Pendapat Pemerintah Mengenai <i>Parliamentary Threshold</i>	68
4.1.3.2. Pendapat DPR RI Mengenai <i>Parliamentary Threshold</i> dalam UU Pemilu.....	71
4.2. Ketentuan <i>Parliamentary Threshold</i> di Era Reformasi	73
4.2.1. <i>Parliamentary Threshold</i> dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	73

4.2.2. <i>Parliamentary Threshold</i> dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD	77
4.2.3. <i>Parliamentary Threshold</i> dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum	80
4.3. Respon Partai Politik Terkait Ketentuan <i>Parliamentary Threshold</i> Terbaru	82
4.3.1. Pengalaman Partai Politik dalam Mengikuti Pemilihan Umum Hingga tahun 2014	84
4.3.2. Pendapat Partai Politik Terhadap Penerapan <i>Parliamentary Threshold</i> yang diterapkan dalam Pemilihan Umum Sejak 2009	85
4.3.3. Dampak Penerapan <i>Parliamentary Threshold</i>	86
4.3.4. Partai Politik Mencapai Ketentuan <i>Parliamentary Threshold</i>	87
4.3.5. Pemilihan Umum Legislatif dengan Mekanisme yang Selalu Berubah	89
4.3.6. Besaran <i>Parliamentary Threshold</i> Sebesar 4%	89
4.3.7. Penerapan <i>Parliamentary Threshold</i> dalam Pemilihan Umum Legislatif dan Eksekutif yang dilaksanakan Serentak	92
4.3.8. Partai Kecil dan Tantangan Besaran <i>Parliamentary Threshold</i>	93
4.3.9. <i>Parliamentary Threshold</i> di Terapkan di DPRD dan DPD	94
BAB V PENUTUP	95
5.1. Simpulan	95
5.2. Saran	96
DAFTAR PUSTAKA	98

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1. Penelitian terdahulu dan unsur kebaruan	16
Tabel 4.3. Perolehan kursi DPRD Jawa Tengah pada pemilu legislatif 2014	82
Tabel 4.3.2. Parliamentary Threshold berbagai Negara.....	85



UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Surat Keputusan Penetapan Dosen Pembimbing Skripsi
- Lampiran 2 Instrumen Penelitian
- Lampiran 3 Dokumentasi dengan Partai Nasdem
- Lampiran 4 Dokumentasi dengan Partai PKS
- Lampiran 5 Dokumentasi dengan Partai PDI Perjuangan



UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat pemilu) merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi dengan sistem perwakilan. Pemilu adalah wujud nyata dari demokrasi prosedural. Indonesia sebagai negara hukum dengan pemerintahan yang demokratis mengakui pemilu sebagai pilar penting demokrasi yang harus diselenggarakan secara demokratis. Indonesia telah mengatur perihal pelaksanaan pemilu yang termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945.

Konsep pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Oleh karena itu, rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara demokrasi. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sebagai negara demokrasi, maka dapat dikatakan bahwa memilih dan dipilih dalam pemilu adalah deviasi dari kedaulatan rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi setiap warga negara (Sardini, 2011:1). Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan pemilihan umum untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun di daerah. (Fadjar, 2009:4)

Pemilu telah diakui secara global sebagai sarana penyalur kedaulatan rakyat dalam bentuk partisipasi politik rakyat dalam menggunakan hak pilihnya. Teori demokrasi minimalis, sebagaimana dijelaskan oleh Joseph Shumpeter, menyebutkan bahwa "pemilihan umum merupakan sebuah arena yang mewadahi kompetisi antara aktor-aktor politik yang meraih kekuasaan partisipasi politik rakyat untuk menentukan pilihan serta liberalisasi hak-hak sipil dan politik warga negara"(Sitepu, 2012:177).

Menurut A. S. S. Tambunan, "pemilu merupakan sarana atas pelaksanaan kedaulatan rakyat pada hakekatnya merupakan pengakuan dan perwujudan dari pada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakilwakilnya untuk menjalankan pemerintahan". (Tutik, 2011: 331)

Pemilu merupakan pranata terpenting bagi pemenuhan tiga prinsip pokok demokrasi dalam pemerintahan yang berbentuk republik, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan dan pergantian pemerintahan secara teratur. Pemilu sebagai perwujudan demokrasi dianggap sebagai sarana atau mekanisme ideal dalam rangka proses peralihan kekuasaan secara damai dan tertib. Dengan penyelenggaraan pemilu, maka diharapkan proses peralihan kekuasaan dalam suatu negara akan dapat berjalan dengan baik.

Kegiatan pemilu merupakan sarana penyaluran hak asasi warga negara yang prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak asasi warga negara menjadi suatu keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terselenggaranya pemilu sesuai dengan jadwal ketatanegaraan yang ditentukan. (Asshiddiqie, 2010:416)

Sejarah ketatanegaraan Indonesia, pelaksanaan pemilu telah dimulai pertama kali tahun 1955 di era Orde Lama dan dilanjutkan di era Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997. Kemudian di era Reformasi pemilu dilaksanakan kembali pada 7 Juni 1999 untuk menggantikan produk pemilu 1997 yang dianggap tidak dipercaya lagi oleh rakyat. Setelah tahun 1999 Indonesia kembali melaksanakan pemilu setiap lima tahun sekali secara langsung untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan pada tahun 2004, 2009 dan 2014.

Menurut ketentuan UUD NRI Tahun 1945, yang termasuk dalam rezim pemilu adalah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Namun dalam praktiknya selama ini, pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD ditempatkan secara terpisah dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam rezim pemilu legislatif. Sedangkan pemilihan Presiden dan

Wakil Presiden ditempatkan dan diselenggarakan secara tersendiri dalam rezim pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. (Simamora, 2014:3)

Perhelatan pemilu legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara terpisah dianggap kurang mendukung bagi pelaksanaan demokrasi yang lebih efektif dan efisien. Kelemahan lain terlihat dari sisi waktu, besarnya biaya yang dibutuhkan dan juga tenaga yang harus dicurahkan oleh penyelenggara pemilu dalam rangka melaksanakan pesta demokrasi dalam waktu yang berbeda. Dalam konteks ini, negara memikul beban besar pengeluaran yang harus ditanggung dalam rangka menyelenggarakan pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara terpisah.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang notabene produk hukum pada era reformasi sekarang ini, mengatur tentang pemilihan umum di Indonesia. Pada prinsipnya aturan pemilu yang terbaru ini tidak jauh berbeda secara umum dengan aturan pemilu pada pemilu tahun 2014 walaupun dengan adanya beberapa perubahan dalam pengaturan besaran ambang batas. Besaran *Parliamentary Threshold* Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR. Pengaturan besaran *Parliamentary Threshold* ini merupakan peraturan yang baru diterapkan dalam UU

pemilu karena di aturan sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Besar *Parliamentary Threshold* Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional, di susul Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.

Sistem pemilu di Indonesia menerapkan sistem campuran Proporsional dan Distrik dalam upaya untuk memproporsionalkan antara jumlah suara dengan jumlah kursi yang diperoleh. Dari penjelasan paragraf di atas bila dikaitkan dengan tujuan penerapan sistem proporsional dalam pemilu ternyata ada ketidak sinkronan yang mana dalam kenyataannya di Indonesia walaupun ada parpol yang mendapatkan jumlah suara lebih banyak namun tak menjamin perolehan kursinya juga sama banyaknya. Dalam hal inilah penerapan sistem proporsional pemilu di Indonesia secara kasuistis dan khusus sesuai dengan keadaan geopolitik di negeri ini menarik untuk diteliti yang dipicu dengan adanya pengaturan *Parliamentary Threshold* sebagai hasil policy yang mengatur persyaratan bagi parpol yang bisa lolos menjadi Anggota DPR yang dapat dikatakan

latar belakang pengaturan ini untuk penyederhanaan parpol dengan maksud memodernkan parpol dan membuat parpol dalam usaha mencari dukungan dari konstituen lebih serius dengan begitu legitimasi dari rakyat juga lebih dapat dipertanggungjawabkan dan pada giliran berikutnya kerja parlemen akan lebih efisien karena penyederhanaan tersebut sehingga tak banyak lagi perdebatan yang diperpanjang diakibatkan banyaknya wakil parpol di parlemen yang tentunya banyak juga kepentingan yang dibawanya, namun hal ini juga bisa jadi terbalik jika parpol tak mengedepankan kepentingan rakyat tapi malah kepentingan golongan yang dikedepankan.

1.2 Identifikasi Masalah

Dengan judul skripsi peneliti sebagai berikut: Analisis Yuridis Komparatif *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang terkait di era Reformasi, maka tentu banyak masalah-masalah yang perlu diidentifikasi, diantaranya yaitu:

1. Pengetahuan masyarakat yang masih sangat minim terhadap pemberlakuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
2. Pengaturan mengenai mekanisme *Parliamentary Threshold* berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

3. Implementasi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum atas *Parliamentary Threshold*
4. Perbandingan ketentuan *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang terkait yang terbit sebelumnya di era Reformasi.
5. Respon Pejabat DPW Partai Politik di Provinsi Jawa Tengah tentang ketentuan *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

1.3 Pembatasan Masalah

Agar arah penelitian ini lebih fokus, tidak kabur dan sesuai dengan tujuan penelitian, maka penulis merasa perlu untuk membatasi masalah yang akan diteliti. Pembatasan masalah tersebut adalah:

1. Perbandingan ketentuan *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang terkait yang terbit sebelumnya di era Reformasi.
2. Respon Pejabat DPW Partai Politik di Provinsi Jawa Tengah tentang ketentuan *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi dan batasan masalah di atas, permasalahan dapat dirumuskan sebagai berikut:

- 1 Bagaimana perbandingan ketentuan *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang terkait yang terbit sebelumnya di era Reformasi?
- 2 Bagaimana respon Pejabat DPW Partai Politik di Provinsi Jawa Tengah tentang ketentuan *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?

1.5 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mendeskripsikan perbandingan ketentuan *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang terkait yang terbit sebelumnya di era Reformasi.
2. Mengetahui respon Pejabat DPW Partai Politik di Provinsi Jawa Tengah tentang ketentuan *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

1.6 Manfaat Penelitian

Nilai suatu penulisan ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diambil dari penelitian tersebut. Adapun manfaat yang diharapkan penulis dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Mengembangkan wawasan ilmu pengetahuan hukum peneliti selama perkuliahan dan membandingkannya dengan kenyataan yang terjadi di lapangan.
 - b. Memberikan pemikiran yang dapat digunakan untuk pengembangan Ilmu Hukum di Indonesia pada khususnya Hukum Tata Negara
 - c. Memberikan kontribusi berupa informasi ilmiah yang dapat digunakan sebagai sumber literatur untuk melakukan penelitian di bidang Hukum Tata Negara terutama dalam hal ambang batas parlemen atau *Parliamentary Threshold* berdasarkan Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
2. Manfaat Praktis
 - a. Bagi Peneliti

Sebagai bahan menentukan berbagai persoalan yang dihadapi seputar *Parliamentary Threshold*

b. Bagi Masyarakat

Dapat memberikan pandangan terhadap masyarakat tentang pemberlakuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

c. Bagi Pemerintahan

Dapat dijadikan bahan masukan bagi Pemerintahan Indonesia khususnya dalam hal penyelenggaraan pemerintahan negara yang baik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Penelitian Terdahulu

Peneliti dalam menjaga orisinalitas penelitian skripsi, perlu untuk memberikan beberapa contoh penelitian terdahulu yang juga membahas hal-hal terkait dengan *Parliamentary Threshold*, diantaranya sebagai berikut:

Pertama, Abdul Rajab Ulmando Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga pada tahun 2014 dengan judul "*Urgensi Parliamentary Threshold dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR DPD dan DPRD Terhadap Sistem Pemerintahan Presidensial*". Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan guna menjawab perumusan masalah didapatkan hasil bahwa *Parliamentary Threshold* (PT) yang terdapat dalam Pasal 208 Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR DPD dan DPRD pada dasarnya merupakan bentuk komitmen pemerintah untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensial, karena sistem multipartai merupakan bentuk kombinasi yang tidak sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial.

Sistem Pemerintahan Presidensial memiliki salah satu ciri yaitu adanya kedudukan yang setara antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Karena kedudukan keduanya saling keterkaitan antara satu sama lainnya, eksekutif membutuhkan dukungan legislatif untuk menjalankan program kerjanya, namun adanya fragmentasi politik yang berbeda akibat banyaknya partai di parlemen menyebabkan efektifitas pemerintahan menjadi terganggu. *Parliamentary Threshold* diakui bukan satu-satunya cara untuk menyederhanakan partai politik, namun PT juga harus diakui sebagai salah satu cara yang paling efektif karena tidak mengancam eksistensi partai politik tertentu, namun hanya partai yang mendapat dukungan dominanlah yang bisa menempatkan wakilnya di DPR.

Konsep *Parliamentary Threshold* yang ideal terhadap sistem pemerintahan presidensial adalah: Pertama, PT harus mampu mengakomodir semua golongan. Kedua, menaikkan besaran PT secara bertahap dan konsituen dari 3,5% menjadi 5%. Ketiga, mengakomodir suara yang tidak lolos parliamentary threshold melalui proses stembus accord (penggabungan) terhadap partai politik peserta pemilu berdasarkan kesamaan ideologi dengan syarat-syarat tertentu untuk menghindari meningkatnya tingkat disproportionalitas suara. Selain itu, perlu juga aturan tambahan pendukung lainnya agar sistem pemerintahan presidensial bisa berjalan dengan efektif yaitu :

1. Memperkuat persyaratan kepengurusan Partai Politik khususnya kepengurusan yang mencakup seluruh wilayah kabupaten di Indonesia.

2. Memperkecil cakupan daerah pemilihan dan mengurangi jumlah fraksi
3. Melakukan pemilihan secara serentak antara pemilihan presiden dan Pemilu Legislatif sebagai langkah dalam memangkas ketergantungan presiden terhadap partai politik lewat kontrak koalisi.

Kedua, penelitian dilakukan oleh Wahyu Hadi Purwanto pada tahun 2009 dengan judul “*Tinjauan Yuridis Tentang Pengaturan Electoral Threshold dan Parliamentary Thershold Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD*”.

Adapun hasil penelitian menunjukkan bahwa : PT yang diatur dalam Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 merupakan suatu kebijakan yang dipilih oleh pembuat kebijakan yang merupakan terobosan terbaru dari pengaturan ambang batas di pengaturan pemilu. Aturan PT secara konstitusional juga telah sesuai dengan Pasal 22 UUD 1945, walaupun sempat diadakan pengujian materiil di MK namun MK tetap mengambil keputusan aturan PT masih sesuai dengankonstitusi yaitu peraturan yang tak diskriminatif, sesuai rasional legisnya, berlaku secara obyektif ke seluruh parpol peserta pemilu.

PT sebenarnya merupakan peraturan yang mempunyai semangat untuk mengadakan penyederhanaan jumlah Parpol. Penyederhanaan dalam PT ada perbedaan inti dengan aturan ET yaitu dalam hal ketika suara dari

perolehan partai dalam pemilu telah dihitung secara nasional yang kemudian dapat diketahui apakah beberapa partai peserta pemilu itu memperoleh suara sah nasional dan yang lainnya tidak. Konsekuensi bagi parpol yang memenuhi minimal persentase suara sah nasional sebesar 2,5% adalah mereka dapat mengikuti perhitungan dalam pembagian kursi khusus di DPR yang perolehan suaranya dari masing-masing daerah pemilihannya, sedangkan untuk kursi DPRD I, DPRD II sesuai aturan di ayat (2) maka tak ada perhitungan PT untuk hal itu.

PT yang hanya berlaku bagi penentuan kursi DPR dan tidak berlaku bagi penentuan kursi DPRD, bukanlah kebijakan yang diskriminatif, melainkan justru kebijakan yang proporsional. PT ini, bermaksud menciptakan sistem kepartaian sederhana melalui pengurangan jumlah Parpol yang dapat menempatkan wakilnya di DPR, berubah dari cara sebelumnya dengan kebijakan ET yang bermaksud mengurangi jumlah peserta Pemilu. Semangat perubahan sistem dari ET kearah PT adalah guna menciptakan sistem presidensial yang efektif. Oleh karenanya sangat wajar apabila posisi Presiden yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, memperoleh dukungan politik yang memadai di parlemen. Sistem multi partai yang ada saat ini, cenderung memperlemah tata kelola pemerintahan, serta mempersulit dicapainya konsensus, baik di antara partai-partai maupun antara parlemen dan

pemerintah. Proses pengambilan keputusan dan kebijakan politik akan memerlukan waktu yang panjang dan bahkan bisa bertele-tele di DPR.

Kelemahan dari aturan PT yaitu bila melihat peraturan teknisnya di Pasal 205 khusus ayat (5) yang menyatakan intinya tentang cara-cara penghitungan hasil suara sah parpol yang lolos PT untuk mendapatkan kursi di DPR (560 kursi) dengan 77 dapil, yang terkait penghitungan tahap ketiga dimana suara dari berbagai dapil itu ditarik ke provinsi maka dapat disimpulkan suara itu dimanfaatkan untuk mengusung caleg daerah lain (percampuran suara), dengan suara ditarik ke provinsi maka sama saja aspirasi rakyat sesungguhnya dikebiri dengan malah menggunakan suara mereka untuk mengusung caleg yang sebenarnya tak mereka pilih, sehingga legitimasi akan berkurang.

Legitimasi dan elektabilitas juga berkurang dalam hubungannya dengan aturan PT itu dengan tak berlakunya lagi Pasal 214 dengan menerapkan suara terbanyak untuk caleg yang akan duduk di DPR, dan aturan di Pasal 55 ayat (2) khusus affirmative action terhadap caleg perempuan karena dengan aturan itu malah mengakibatkan caleg perempuan hanya sebagai pelengkap pemenuhan kuota 30% di DPR saja tanpa melihat hasil perolehan suara sebenarnya dari hasil pemilu.

Ketiga, Nur'Ayni Itasari Institut Agama Islam Negeri Sunan Ampel pada tahun 2014 dengan judul "*Penerapan Parliamentary Threshold Pada Pemilihan Umum 2009*". Berdasarkan hasil penelitian dan

pembahasan guna menjawab perumusan masalah didapatkan hasil bahwa *Parliamentary Threshold* (PT) yang merupakan mekanisme ambang batas dalam Pemilu legislatif memiliki persamaan dengan mekanisme pemilihan anggota ahl al-hall wa al-'aqd, yakni untuk melakukan seleksi terhadap anggota perwakilan rakyat. Hanya saja secara prosedural berbeda, di mana dalam *Parliamentary Threshold* ada prosentase 2,5% untuk melakukan penghitungan suara partai politik peserta Pemilu secara nasional. Selain itu, kedua sistem Pemilu tersebut, memiliki visi yang sama yakni mewujudkan sebuah pemerintahan yang konstitusional.

Agar lebih mudah peneliti menyiapkan tabel penelitian terdahulu dengan unsur kebaruannya sebagai berikut:

Tabel.2.1. Penelitian terdahulu dan unsur kebaruan

No.	Nama	Judul	Pembahasan	Unsur Kebaruan
1.	Abdul Rajab Ulmandoro (2014) Skripsi Fakultas Syari'ah dan	"Urgensi <i>Parliamentary Threshold</i> dalam Undang-Undang Nomor 8	Pada skripsi ini membahas tentang: Apa yang mendasari di berlakukannya a <i>Parliamentary</i>	Unsur kebaruan dalam penelitian ini adalah peneliti tidak berfokus pada dasar pemberlakuan <i>Parliamentary Threshold</i> , namun peneliti akan berfokus pada perbandingan ketentuan dari <i>Parliamentary Threshold</i>

	Hukum Universi tas Islam Negeri Sunan Kalijaga	Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR DPD dan DPRD Terhadap Sistem Pemerintah an Presidensial ”	<i>Threshold</i> dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia.	dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang terkait di era Reformasi dan juga respon dari Partai Politik atas perbedaan ketentuan tersebut
2.	Wahyu Hadi Purwant o (2009)	“Tinjauan Yuridis Tentang Pengaturan <i>Electoral</i> <i>Threshold</i> dan <i>Parliamenta</i> <i>ry</i>	Pada Jurnal ini membahas tentang: Konstitusional kah <i>Parliamentary</i> <i>Thershold</i> jika melihat Pasal 22 UUD 1945	Unsur kebaruan dalam penelitian ini adalah peneliti tidak berfokus pada sudah Konstitusionalkah pemberlakuan <i>Parliamentary</i> <i>Threshold</i> , namun peneliti akan berfokus pada perbandingan ketentuan dari <i>Parliamentary Threshold</i>

		<p><i>Thershold</i></p> <p>Menurut Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD”</p>		<p>dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang terkait di era Reformasi dan juga respon dari Partai Politik atas perbedaan ketentuan tersebut</p>
3.	Nur’Ay ni Itasari	<p>”Penerapan <i>Parliamentary Threshold</i> Pada Pemilihan Umum 2009”</p>	<p>Pada jurnal ini membahas tentang: Bagaimana Fiqh Siyasah terhadap Penerapan <i>Parliamentary Threshold</i> Pada Pemilu</p>	<p>Unsur kebaruan dalam penelitian ini tidak berfokus pada Fiqh Siyasahkah pemberlakuan <i>Parliamentary Threshold</i>, namun peneliti akan berfokus pada perbandingan ketentuan dari <i>Parliamentary Threshold</i> dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017</p>

			2009 di Indonesia	Tentang Pemilihan Umum dengan Undang-Undang terkait di era Reformasi dan juga respon dari Partai Politik atas perbedaan ketentuan tersebut
--	--	--	----------------------	---

2.2 Landasan Teori

2.2.1 Teori Negara Hukum

Istilah negara hukum merupakan terjemahan langsung dari pengertian *rechtsstaat*. Istilah ini mulai populer di Eropa sejak abad XIX meskipun pemikiran tentang itu sudah ada sejak lama. Istilah *the rule of law* mulai populer dengan terbitnya sebuah buku dari Albert Venn Dicey tahun 1885 dengan judul *Introduction to the Study of Law of The Constitution* (Huda, 2006:73). Dari dua konsep di atas ada perbedaan latar belakang dan sistem hukum yang menopangnya, meskipun pada masa sekarang pada dasarnya dua konsep tersebut mempunyai satu sasaran utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, namun tetap karena dua konsep yang berbeda maka mempunyai sistem hukum masing-masing yang berbeda pula (Huda, 2006:73).

Menurut Ni'matul Huda di dalam bukunya (2006:74) konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga

sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak dari isi atau kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *the rule of law*. Konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum continental yang disebut *civil law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*. Karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah judicial. Adapun ciri-ciri *rechtsstaat* adalah:

1. Adanya Undang-Undang Dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
2. Adanya pembagian kekuasaan negara;
3. Diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan masyarakat.

Ciri-ciri di atas menunjukkan bahwa ide sentral *rechtsstaat* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya Undang-Undang Dasar akan memberikan jaminan konstitusional terhadap asas kebebasan dan persamaan. Adanya pembagian kekuasaan untuk menghindari penumpukan kekuasaan dalam satu tangan yang sangat cenderung pada penyalahgunaan kekuasaan yang berarti pemerkosaan terhadap kebebasan dan persamaan (Huda, 2006:74).

Prinsip-prinsip dalam negara hukum tidak mungkin terlepas dari konsep negara hukum itu sendiri. Dilihat dari sejarah hukum, konsep negara hukum adalah berbeda-beda. Philipus M. Hadjon di dalam buku

Puspitasari (2005:1-2) mengemukakan bahwa ada tiga macam konsep negara hukum, yaitu *Rechtsstaat*, *The Rule of Law*, dan negara hukum Pancasila. Dewasa ini menurut M Tahir Azhary dalam kepustakaan masih di dalam buku Puspitasari (2005:1-2) dikemukakan lima konsep negara hukum, yaitu :

1. *Nomokrasi Islam*, adalah konsep negara hukum yang pada umumnya diterapkan di negara-negara Islam
2. *Rechtsstaat*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental, misalnya Jerman, Perancis, dan Belanda.
3. *The Rule of Law*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Anglo Saxon, seperti Inggris dan Amerika Serikat.
4. *Socialist Legality*, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di negara-negara Komunis.
5. Konsep Negara Hukum Pancasila, adalah konsep negara hukum yang diterapkan di Indonesia.

Kelima konsep negara hukum tersebut, masing-masing memiliki prinsip-prinsip utama yang dianut yang satu dengan yang lainnya dapat kita lihat persamaan maupun perbedaannya.

Menurut Wirjono Projodikoro di dalam buku Ni'matul Huda (2006:76) negara hukum berarti suatu negara yang di dalam wilayahnya adalah :

1. Semua alat-alat perlengkapan dari negara, khususnya alat-alat perlengkapan dari pemerintah dalam tindakannya baik terhadap para warga negara maupun dalam saling berhubungan masing-masing, tidak boleh sewenang-wenang, melainkan harus memperhatikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku;
2. Semua orang (penduduk) dalam hubungan kemasyarakatan harus tunduk pada peraturan-peraturan hukum yang berlaku.

Dilihat dari ilmu politik, Franz Magnis Suseno di dalam buku Ni'matul Huda (2006:76) mengambil empat ciri negara hukum yang secara etis relevan, yaitu :

1. kekuasaan dijalankan sesuai dengan hukum positif yang berlaku;
2. kegiatan negara berada dibawah kontrol kekuasaan kehakiman yang efektif;
3. berdasarkan sebuah UUD yang menjamin hak-hak asasi manusia;
4. menurut pembagian kekuasaan.

Segi moral politik, menurut Magnis S di dalam buku Ni'matul Huda (2006:76) ada empat alasan utama untuk menuntut agar negara diselenggarakan dan dijalankan tugasnya berdasarkan :

1. kepastian hukum;
2. tuntutan perlakuan yang sama;
3. legitimasi demokratis;
4. tuntutan akal budi.

Sejarah tentang dua konsep negara hukum yang berkembang diperadaban dunia barat dan ciri-ciri dari negara hukum yang diungkapkan oleh beberapa sarjana di atas, bisa diperoleh suatu penjelasan bahwa negara hukum sebagai wadah hubungan antara negara dalam hal ini pemerintah dengan masyarakatnya baik dalam tataran konsep dan praksis untuk menjalankan kehidupan berkenegaraan yang diatur dengan aturan main yaitu berupa hukum, yang mana pemerintah sebagai legislator sekaligus yang menjalankan dan disisi lain masyarakat sebagai legitimator kekuasaan pemerintah yang masing-masing harus mematuhi aturan main tersebut.

2.2.2 Tinjauan Umum Tentang Demokrasi

Demokrasi merupakan kata yang banyak didengungkan di dunia ini dalam hal konteksnya di sistem kenegaraan yang tentunya juga menganut sistem demokrasi dalam menjalankan pemerintahannya, kurun waktunya

bisa disebut dalam masa abad 20 dari awal hingga sekarang ini. Hal ini dihubungkan dengan sejarah terjadinya perang dunia yang hampir melibatkan seluruh negara di dunia ini, setelah sebelumnya di dunia ini pemerintahan di dunia ketiga seperti asia dan afrika dikuasai oleh pemerintahan kolonialisme yang mana Negara-negara eropa sebagai sebagian besar penguasa kolonialismenya. Masa kolonialisme tersebut latar belakang dari Negara-negara penguasa melakukan kolonialisasi terhadap negara dunia ketiga adalah adanya dorongan untuk mendapatkan emas, kejayaan, penyebaran agama atau istilah populernya gold, glory, gospel. Sebenarnya arti tiga pendorong tadi bisa diartikan yaitu latar belakang yang pertama tentang emas, yaitu bisa diartikan sebagai faktor pendorong untuk mendapatkan kekayaan dalam hal ini dengan menguasai negara lain yang lebih kaya sumber daya alamnya.

Tentang kejayaan, dalam hal ini bisa diartikan sebagai latar belakang untuk mendapatkan kekuasaan pemerintahan yang lebih luas di daerah jajahannya, dan yang ketiga tentang penyebaran agama, dalam hal ini Negara-negara penjajah mempunyai misi untuk menyebarkan agama lokalnya untuk bisa dianut di negara jajahannya, tiga hal tadi sangat erat kaitannya, yaitu dengan mempunyai kesejahteraan maka kejayaan akan tercapai dan dengan pengajaran agamanya kesejahteraan akan diarahkan untuk menuju kesejahteraan berikutnya di akhirat sesuai misi keagamaan, namun tetap saja namanya juga negara penjajah tiga hal tadi akan lebih

memperjuangkan kepentingan negara penjajah, sedangkan negara terjajah kepentingannya tak dihiraukan, hal ini terbukti adanya ketimpangan kelas sosial antara penduduk yang berasal dari eropa dengan penduduk pribumi ambil contoh di Indonesia ketika dijajah Belanda, kesejahteraan penduduk lokal sangat memperhatikan dengan adanya tanam paksa, kerja paksa (rodi) yang intinya hanya untuk eksploitasi besar-besaran terhadap negara terjajah.

Dunia dalam masa kolonial kepentingan penduduk lokal yang notabene sebagai warga negara hak dan kepentingannya tak sedikitpun dijamin oleh negara penjajah, sejarah terus berulang ketika penguasa yang sewenang-wenang ini masing-masing telah *seattle*/nyaman dengan kekuasaannya terhadap dunia ketiga maka sudah hukum alam dimana antar Negara-negara kolonial saling bersaing dalam hal ini terkait dengan awal terjadinya perang dunia dari yang kesatu hingga ke dua yang intinya negara besar kolonial tersebut saling ingin menguasai satu sama lain hal ini terjadi dalam skala lokal yaitu di negara asal para kolonial ini yaitu eropa yang kemudian merembet sampai skala dunia, di dunia ketiga yaitu asia afrika.

Peperangan yang saling mengalahkan antara negara kolonial ini maka timbul kesempatan bagi Negara-negara terjajah untuk memperbaiki nasibnya sendiri dan bebas dari belenggu penjajahan, kesempatan itu terlihat ketika negara penjajahnya menjadi lemah dalam hal kekuasaannya

karena menderita efek samping dari peperangan, sampai pada akhirnya di perang dunia kedua, mulailah kebangkitan negara Asia Afrika ini yang bisa dikatakan sebenarnya awal tonggak lahirnya semangat untuk menerapkan sistem demokrasi dalam berkenegaraan, karena dari kekacauan dunia akibat perang inilah yang memicu negara seperti Amerika yang notabene dalam sejarahnya pernah dijajah oleh Inggris sebagai pionir untuk mendengungkan asas pemerintahan demokrasi di dunia yang akhirnya dianut juga oleh pemerintahan di dunia ketiga yang baru saja keluar dari penjajahan.

Sejarah perkembangan sistem demokrasi memang berasal dari pemikiran sarjana-sarjana di Eropa, namun karena ada momen perang dunia inilah yang akhirnya memberi kesempatan sistem demokrasi untuk dikenal oleh dunia ketiga bila tidak ada momen ini negara penjajah akan terus bercokol walaupun sebenarnya sistem demokrasi ini hasil pemikiran sarjana di Eropa tapi dari pengalaman sistem pemerintahannya yang menguasai dunia ketiga tak sedikitpun menerapkan demokrasi dan dari sinilah sistem demokrasi yang sesungguhnya dengan mengutamakan kepentingan rakyat di atas kepentingan penguasa/pemerintah melalui keterwakilan rakyat yang duduk di parlemen yang cita-cita besarnya untuk kesejahteraan rakyat untuk pertama kalinya diterapkan dalam kehidupan bernegara, dalam hal ini tentang perkembangan diadanya sistem pemerintahan demokrasi oleh negara-negara dunia ketiga.

Konsep demokrasi ditumbuhkan pertama kali dalam praktek negara kota di jaman Yunani dulu yaitu di negara kota Athena (450-350 SM). Pada tahun 431 SM, Pericles seorang negarawan terkenal Yunani pada saat itu dari Athena, mendefinisikan demokrasi dengan mengemukakan beberapa kriteria :

1. pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung;
2. kesamaan di depan hukum;
3. pluralisme, yaitu penghargaan atas semua bakat, minat, keinginan, dan pandangan;
4. penghargaan terhadap suatu pemisahan dan wilayah pribadi untuk memenuhi dan mengekspresikan kehidupan individual.

Tokoh pemikir yang turut menjadi peletak dasar bagi pengertian demokrasi. Diantaranya yaitu tokoh yang bernama seperti Plato, Aristoteles, Polybius, Cicero (Hartoyo, 2004:16).

Perkembangan selanjutnya, istilah demokrasi mengalami perkembangan yang dinamis dan pergeseran ke arah moderen pada masa kebangkitan kembali dan *renaissance*/pencerahan di eropa. Pada masa ini ditandai dengan kemunculan pemikiran-pemikiran besar tentang hubungan antara penguasa/negara dengan rakyat. Antara lain adalah pemikiran baru yang provokatif tentang kekuasaan dari Niccolo Machiavelli (1527-1569), serta pemikiran tentang kontrak sosial dan pembagian kekuasaan dari

Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), Jean Jacques Rousseau (1712-1778) (Hartoyo, 2004: 16).

Pemikiran-pemikiran yang brilian inilah yang telah memberikan sumbangan pada perkembangan konsepsi demokrasi yang masih tetap bertahan pada masa sekarang yaitu di abad dua puluh satu ini. Pemikiran-pemikiran ini mempunyai kerangka teoritik yang kuat karena dengan melihat secara tepat realitas di lapangan, sehingga aktual dan bertahan lama sebagai konsep demokrasi yang ideal, walaupun tidak menutup kemungkinan akan dapat digantikan oleh pemikiran yang lebih maju karena ilmu yang mengkaji demokrasi ini terus dikembangkan sampai sekarang dan disesuaikan dengan jamannya.

Berbagai kesimpulan yang muncul dalam studi istilah demokrasi, ada salah satu kesimpulan yaitu bahwa demokrasi akan senantiasa tumbuh dan berkembang sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kompleksitas kehidupan masyarakat maka semakin rumit dan tidak sederhana pula demokrasi didefinisikan. Salah satu hasil akomodasi pendefinisian demokrasi terhadap tingkat perkembangan masyarakat adalah semakin tergesernya kriteria partisipasi langsung rakyat dalam formulasi kebijakan oleh model perwakilan. Secara fungsional, posisi dan peran penguasa atau negara juga mengalami pergeseran ke arah posisi dan peran serta yang lebih besar dan menentukan.

Demokrasi dalam pengertian sebagai sebuah ide politik yang menjabarkan permasalahan di atas, secara jelas diuraikan oleh Robert A. Dahl dalam bukunya (1985:10-11), ia mengajukan lima kriteria demokrasi sebagai sebuah ide politik yaitu :

1. persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
2. partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif;
3. pembelaan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;
4. kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuatan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat;
5. pencakupan, yaitu terliputnya semua masyarakat termasuk orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dalam definisi diatas bahwa Dahl lebih mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya pengawasan

terhadap kekuasaan, dan jaminan persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur-unsur pokok demokrasi

Lyman Tower Sargent juga memberikan definisi terhadap demokrasi yang berada pada lingkup pengertian yang hampir sama. Menurut Sargent, demokrasi mensyaratkan adanya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan, adanya persamaan hak diantara warga negara, adanya kebebasan dan kemerdekaan yang diberikan pada atau dipertahankan dan dimiliki oleh warga negara, adanya sistem perwakilan yang efektif, dan akhirnya adanya sistem pemilihan yang menjamin dihormatinya prinsip ketentuan mayoritas (Sargent, 1987:50).

Budihardjo dalam bukunya, (1982:86-87) kriteria demokrasi yang lebih menyeluruh diajukan oleh Gwendolen M. Carter, John H. Herz dan Henry B. Mayo, Herz dan Carter mengkonseptualisasikan demokrasi sebagai pemerintahan yang dicirikan oleh berjalannya prinsip-prinsip berikut :

1. pembebasan terhadap tindakan pemerintah untuk memberikan perlindungan bagi individu dan kelompok dengan jalan menyusun pergantian pimpinan secara berkala, tertib dan damai, dan melalui alat - alat perwakilan rakyat yang efektif;
2. adanya sikap toleransi terhadap pendapat yang berlawanan;

3. persamaam di depan hukum yang diwujudkan dengan sikap tunduk terhadap rule of law tanpa membedakan kedudukan politik;
4. adanya pemilihan yang bebas dengan disertai adanya model perwakilan yang efektif;
5. diberinya kebebasan berpartisipasi dan berposisi bagi partai politik, organisasi kemasyarakatan, masyarakat dan perseorangan serta prasarana pendapat umum semacam pers dan media masa;
6. adanya penghormatan terhadap hak rakyat untuk menyatakan pandangannya betapapun tampak salah dan tidak populer pandangan itu;
7. dikembangkannya sikap menghargai hak-hak minoritas dan perorangan dengan lebih menggunakan cara-cara persuasif dan diskusi daripada koersi dan represif.

Disamping itu, Henry B. Mayo masih di dalam buku Budihardjo (1992:191) dalam mendefinisikan demokrasi mencoba menyebutkan nilai-nilai yang harus dipenuhi yaitu sebagai berikut:

1. menyelesaikan pertikaian-pertikaian secara damai dan sukarela;
2. menjamin terjadinya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang selalu berubah;

3. pergantian penguasa dengan teratur;
4. penggunaan paksaan sedikit mungkin;
5. pengakuan dan penghormatan terhadap nilai keanekaragaman;
6. menegakkan keadilan;
7. memajukan ilmu pengetahuan;
8. pengakuan dan penghormatan terhadap kebebasan.

Dilihat dari sejarah praktek politik demokrasi, kita dapat mengidentifikasi telah terjadinya beberapa tahapan transformasi dari demokrasi. Robert A. Dahl, dalam hal ini membaginya menjadi tiga tahapan transformasi, transformasi demokrasi yang pertama adalah demokrasi yang kecil ruang lingkungannya, yang mana hal ini berbentuk demokrasi langsung. Tahap transformasi ini terjadi dalam praktek politik Yunani dan Athena kuno. Transformasi yang kedua diwujudkan dengan diperkenalkannya praktek republikanisme, perwakilan dan logika persamaan. Setelah itu transformasi demokrasi yang ketiga dipraktekkan dalam kehidupan politik moderen sekarang ini. Tahapan ketiga ini dicirikan oleh belum adanya kepastian apakah kita akan kembali ke model masyarakat kecil yang menerapkan demokrasi semacam Yunani kuno dan Athena kuno ataukah kebentuk lain, tapi tentunya untuk kembali persis seperti masyarakat kuno di Yunani dan Athena sudah tidak mungkin karena sekarang jumlah penduduk sudah lebih banyak dari pada jaman dulu.

Tahapan-tahapan ini biar bagaimanapun telah membawa Dahl pada penegasan bahwa yang akan dicapai di masa depan adalah bentuk demokrasi yang lebih maju dan sesuai tuntutan di zamannya. Demokrasi yang dimaksudkan terakhir ini adalah demokrasi yang memusatkan diri pada suatu pencarian sumber-sumber ketidaksamaan dari pada berusaha melaksanakan persamaan dalam masyarakat. Untuk itu jalan yang ditempuh demokrasi maju adalah penyebarluasan sumber daya ekonomi, posisi dan kesempatan melalui penyebarluasan pengetahuan, informasi dan ketrampilan (Dahl, 1992:167).

Samuel P. Huntington memaparkan sejarah praktek demokrasi dengan cara yang agak berbeda. Dalam hal ini ia membagi sejarah pelaksanaan demokrasi di dunia ke dalam tiga gelombang. Gelombang pertama berakar pada revolusi Amerika dan Perancis dan ditandai oleh tumbuhnya institusi-institusi nasional yang demokratis sebagai fenomena abad ke-19. Gelombang kedua dimulai pada perang dunia II, yang ditandai dengan perimbangan baru dalam konstelasi antar bangsa akibat perang serta bermunculannya negara-negara paska kolonial. Gelombang yang ketiga dimulai pada tahun 1974, dengan ditandai oleh berakhirnya kediktatoran Portugal dan terus berlanjut dengan gelombang besar demokratisasi di seluruh bagian dunia secara spektakuler hingga tahun 1990. Di antara satu gelombang dengan gelombang lainnya menurut Huntington terjadi fase "pembalikan". Gelombang pembalikan pertama

terjadi pada tahun 1920-an dan 1930-an dengan kembalinya bentuk-bentuk tradisional kekuasaan otoriter atau tumbuhnya bentuk-bentuk totaliterisme. Gelombang pembalikan kedua terjadi pada tahun 1950-an ketika terjadi pertumbuhan otoriterisme, terutama dalam kasus Amerika latin (Huntington, 1997:26).

2.2.3 Problematika Demokrasi

Pandangan standar dalam literatur demokrasi dewasa ini menyebutkan bahwa demokratisasi bergerak dari pembusukan rezim otoriter melewati masa transisi menuju konsolidasi akhirnya menuju pematangan. Di dalam pemetaan Huntington pada tingkatan paling sederhana, demokratisasi mensyaratkan tiga hal yaitu berakhirnya sebuah rezim otoriter, dibangunnya sebuah rezim demokratis, dan pengkonsolidasian rezim demokratis itu (Huntington, 1997:45).

Koeksistensi manusia sebagai insan politik dalam sebuah negara bangsa dimaksudkan untuk mencapai kebaikan bersama (*bonum comune*). Dengan kata lain, setiap sistem politik memiliki deskripsi yang meyakinkan mengenai negara dan masyarakat yang terbaik (*the best regime*). Rejim terbaik dapat diartikan sebagai keseluruhan tata masyarakat, politik, ekonomi dan sosial budaya, yang dianggap terbaik bagi negara bangsa (Surbakti, 1992:23-24)

Perspektif *Postmarxis-Postmodern* Ernesto Laclau dan Cantal Mouffe, demokrasi liberal dianggap gagal dalam memahami realitas sosial politik yang plural dalam masyarakat kontemporer. Demokrasi liberal bersifat paradoks, yaitu di satu sisi memperjuangkan persamaan dan keadilan, namun di sisi lain mengeklusi nilai-nilai plural dalam artikulasi politik. Kebijakan-kebijakan politik liberal belum sepenuhnya menjamin persamaan politik bagi kelompok-kelompok minoritas (Hargens, 2006:7)

Perkembangan demokrasi Huntington berbeda dengan Lipson. Huntington memercayai bahwa demokrasi akan menyebar ke seluruh dunia melalui proses 'gelombang demokratisasi'. Gelombang pertama, masa revolusi Perancis dan Revolusi Amerika 1776. Gelombang Kedua, terjadi sekitar masa perang Dunia II. Gelombang Ketiga, diawali dengan runtuhnya kediktatoran Portugis tahun 1974 melalui 'Revolusi Bunga' yang kemudian diikuti negara di Eropa, Asia dan Amerika Latin (Huntington, 1991:30)

Lipson dan Huntington memiliki persamaan, yaitu demokrasi berkembang menurut alur sejarah dan memiliki sumber yang tunggal, yaitu demokrasi liberal. Lipson mengajak mempelajari esensi demokrasi dengan pelacakan sejarah. Kalau kita lacak dalam kenyataan sejarah Indonesia, demokrasi Liberal ini tidak populer dan diidentikkan dengan Kapitalisme yang tidak terkendali (Catles, 1988:227). Selo Sumarjdan, memberikan gambaran yang spesifik tentang penolakan masyarakat atas

demokrasi liberal karena dianggap tidak sesuai dengan konteks kebudayaan juga pendidikan masyarakat. Mereka sulit menyesuaikan diri dengan pemerintahan kolektif yang anggota-anggotanya adalah wakil-wakil dari partai-partai. Partai-partai yang ada saat itu justru menjadi sumber pertikaian. Sebab itu, masyarakat lebih mudah menerima demokrasi terpimpin (Sumardjan, 1988:114)

2.2.4 Teori Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi

Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat (Huda, 2006:76).

Hubungan antara Negara hukum dan kedaulatan rakyat, rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi di negara yang notabene sebagai pelegitimasi kekuasaan pemerintah tetap harus mematuhi hukum yang secara legal formal hukum itu dibuat oleh pemerintah. Pemerintah sebagai legislator dalam konteks Indonesia yaitu DPR yang dibantu presiden dalam membuat peraturan yang jangkauan pengaturannya meliputi secara nasional, disisi lain pemerintah harus juga mematuhi peraturan tersebut dalam pelaksanaan pemerintahan di negara ini baik tingkat pusat maupun daerah. Pemerintah sebagai legislator yang salah satu tujuannya dalam menjalankan pemerintahan yaitu kesejahteraan rakyatnya disamping itu

sebagai wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu dalam membuat aturan hukum juga harus sesuai dengan kehendak (aspirasi) rakyat, sehingga kedaulatan rakyat yang dijalankan pemerintah yang pelaksanaannya melalui aturan (hukum) saling keterkaitan keduanya demi kemajuan bangsa ini.

Hubungan antar paham negara hukum dengan kerakyatan sangat erat, sehingga ada sebutan negara hukum yang demokratis. Schelte memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, selain *rechtszekerheidsbeginsel*, *gelijkheidsbeginsel*, dan *het beginsel van de dienendeoverheid*, dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, selain masalah kesejahteraan rakyat (Huda, 2006 :76 -77).

Negara-Negara Eropa Kontinental, konsepsi negara hukum mengalami perkembangan yang cukup pesat, terutama perkembangan terhadap asas legalitas yang semula diartikan sebagai pemerintahan berdasarkan Undang-Undang kemudian berkembang menjadi pemerintahan berdasarkan hukum, terjadinya perkembangan tersebut merupakan konsekuensi dari perkembangan konsepsi negara hukum materiil sehingga pemerintah disertai tugas dan tanggung jawab yang semakin berat dan besar untuk meningkatkan kesejahteraan warganya (Huda, 2006 :77).

Penyerahan tugas dan wewenang yang diberikan kepada negara tersebut berdampak pada Negara dalam praktek penyelenggaraan pemerintahannya mempunyai kebebasan yang luas dalam artian untuk menuju cita kemakmuran rakyatnya, dalam hal inilah arti penting adanya hukum dimana dalam konteks hubungan hukum dengan pemerintahan mempunyai misi untuk mencegah kesewenangan negara terhadap rakyatnya, karena sesuai ungkapan bahwa kekuasaan cenderung untuk korup maka kekuasaan negara yang besar dan luas tersebut harus sesuai dengan rambu-rambu hukum. Dalam artian hukum disini juga harus sesuai dengan kehendak rakyatnya, bukannya hukum untuk melegitimasi kekuasaan negara yang korup.

Negara hukum memiliki salah satu asas yaitu asas legalitas, bahwa tanpa adanya dasar aturan (Undang-Undang) yang mengatur lebih dulu tentang suatu hal maka dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah tidak berwenang untuk melakukan tugas dan wewenangnya bahkan menyalahi aturan yang telah ada. Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan Negara hukum, gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk Undang-Undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyatnya (Huda, 2006:78).

Negara hukum sendiri menuntut agar penyelenggaraan negara oleh pemerintah harus didasarkan atas Undang-Undang sekaligus

dengan memberikan jaminan terhadap hak dasar rakyat yang tertuang dalam UUD. Menurut Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar – pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif (Huda, 2006:78).

Secara teoritis dan yuridis, asas legalitas dapat diperoleh dari suatu badan/pejabat administrasi melalui atributif (legislator), baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, di Indonesia asas legalitas yang berupa atributif di tingkat pusat diperoleh dari MPR berupa UUD dan dari DPR yang bekerja sama dengan pemerintah berupa Undang-Undang, sedangkan atributif yang diperoleh dari pemerintahan di tingkat daerah yang bersumber dari DPRD dan Pemerintahan Daerah adalah peraturan daerah (Huda, 2006:79).

Beberapa wewenang diatas berasal dari pembuat Undang-Undang asli yaitu wakil rakyat di parlemen dan dari sinilah penyerahan wewenang kepada badan/pejabat administrasi di praktek penyelenggaraan pemerintahan yang mana wewenang ini sah secara yuridis dan mengikat secara umum karena Undang-Undang tersebut telah disetujui oleh wakil rakyat.

Ada perbedaan pandangan tentang cita-cita kenegaraan dalam UUD 1945 di salah satu pihak menyatakan cita kenegaraan ini adalah

kekeluargaan yang oleh Soepomo disebut Integralistik, sementara dipihak lain cita kenegaraan ini adalah demokrasi karena adanya jaminan HAM di dalam UUD 1945. Bila ingin meneliti apakah sebenarnya cita kenegaraan Indonesia tentunya kita harus mengetahui sejarah dari pembentukan dasar negara yang tertuang dalam Konstitusi yaitu UUD 1945.

2.3 Landasan Konseptual

2.3.1 Pengertian Pemilihan Umum

Pemilihan Umum adalah memilih seorang penguasa, pejabat atau lainnya dengan jalan menuliskan nama yang dipilih dalam secarik kertas atau dengan memberikan suaranya dalam pemilihan (Al-Iman, 2004:29). Sedangkan, menurut Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut (Ramlan, 1992:181) Pemilu diartikan sebagai mekanisme penyeleksian dan pendelegasian atau penyerahan kedaulatan kepada orang atau partai yang dipercayai.

Dari beberapa definisi diatas maka dapat disimpulkan mengenai pengertian pemilihan umum secara luas yaitu sebagai sarana yang penting dalam kehidupan suatu negara yang menganut azas Demokrasi yang memberi kesempatan berpartisipasi politik bagi warga negara untuk memilih wakil-wakilnya yang akan menyuarakan dan menyalurkan aspirasi mereka.

2.3.2 Tujuan Pemilihan Umum

Paling tidak ada tiga tujuan pemilihan umum di Indonesia, yaitu pertama memungkinkan terjadinya pergantian pemerintah secara damai dan tertib, kedua: untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dan ketiga; untuk melaksanakan hak-hak asasi warga negara. (Ibrahim, 1998:330) Sementara itu, Jimly Asshiddiqie (2006:175) merumuskan tujuan penyelenggaraan pemilu menjadi 4 (empat), yaitu :

1. untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
2. untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
3. untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
4. untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.

Pemilu yang dipilih tidak saja wakil rakyat yang akan duduk di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen, tetapi juga para pemimpin pemerintahan yang duduk di kursi eksekutif. Di cabang kekuasaan

legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, ada yang duduk di Dewan Perwakilan Daerah, dan ada pula yang akan duduk di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik di tingkat provinsi ataupun di tingkat kabupaten dan kota. Sedangkan di cabang kekuasaan pemerintahan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dengan adanya pemilihan umum yang teratur dan berkala, maka pergantian para pejabat dimaksud juga dapat terselenggara secara teratur dan berkala.

Tujuan pertama mengandung pengertian pemberian kesempatan yang sama kepada para peserta pemilihan umum untuk memenangkan pemilihan umum, yang juga berarti para peserta mempunyai peluang yang sama untuk memenangkan program-programnya. Oleh karena itu adalah sangat wajar apabila selalu terjadi pergantian pejabat baik di lembaga pemerintahan eksekutif maupun di lingkungan lembaga legislatif. Pergantian pejabat di negara-negara otoritarian dan totaliter berbeda dengan yang dipraktikkan di negara-negara demokrasi. Di negara-negara totaliter dan otoritarian, pergantian pejabat ditentukan oleh sekelompok orang saja. Kelompok orang yang menentukan itu bersifat oligarkis dan berpuncak di tangan satu orang. Sementara di lingkungan negara-negara yang menganut paham demokrasi, praktik yang demikian itu tidak dapat

diterapkan. Di negara-negara demokrasi, pergantian pejabat pemerintahan eksekutif dan legislatif ditentukan secara langsung oleh rakyat, yaitu melalui pemilihan umum (general election) yang diselenggarakan secara periodik. (Asshiddiqie, 2006:176)

Tujuan kedua maksudnya adalah memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilihan (elected public officials). Dalam hal tersebut di atas, yang dimaksud dengan memungkinkan di sini tidak berarti bahwa setiap kali dilaksanakan pemilihan umum, secara mutlak harus berakibat terjadinya pergantian pemerintahan atau pejabat negara. Mungkin saja terjadi, pemerintahan suatu partai politik dalam sistem parlementer memerintah untuk dua, tiga, atau empat kali, ataupun seorang menjadi Presiden seperti di Amerika Serikat atau Indonesia dipilih untuk dua kali masa jabatan. Dimaksud “memungkinkan” di sini adalah bahwa pemilihan umum itu harus membuka kesempatan sama untuk menang atau kalah bagi setiap peserta pemilihan umum itu. Pemilihan umum yang demikian itu hanya dapat terjadi apabila benar-benar dilaksanakan dengan jujur dan adil (jurdil). (Asshiddiqie, 2006 : 176)

Tujuan ketiga dan keempat pemilihan umum itu adalah juga untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan melaksanakan hak asasi warga negara. Untuk menentukan jalannya negara, rakyat sendirilah yang harus mengambil keputusan melalui perantaraan wakil-wakilnya yang akan

duduk di lembaga legislatif. Hak-hak politik rakyat untuk menentukan jalannya pemerintahan dan fungsi-fungsi negara dengan benar menurut UUD adalah hak rakyat yang sangat fundamental. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemilihan umum, di samping merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, juga merupakan sarana pelaksanaan hak-hak asasi warga negara sendiri.

Pemilihan umum sangat diperlukan guna memilih para wakil rakyat itu secara periodik. Di bidang eksekutif berlaku pula, rakyat sendirilah yang harus memilih Presiden, Gubernur, Bupati, dan Walikota untuk memimpin jalannya pemerintahan, baik di tingkat pusat, di tingkat provinsi, maupun di tingkat kabupaten/kota. Terkait dengan tujuan untuk melaksanakan hak-hak asasi, di dalam Undang-Undang Dasar 1945 antara lain adalah: Segala warga negara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya (Pasal 27, ayat 1);

Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 28); Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan (Pasal 28D ayat 3); Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat (Pasal 28E ayat 3); Kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya

masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya, dan kepercayaannya itu (pasal 29 ayat 2).

2.3.3 Sistem Pemilihan Umum di Indonesia

Bangsa Indonesia telah menyelenggarakan pemilihan umum sejak zaman kemerdekaan. Semua pemilihan umum itu tidak diselenggarakan dalam kondisi yang vacuum, tetapi berlangsung di dalam lingkungan yang turut menentukan hasil pemilihan umum tersebut. Dari pemilu yang telah diselenggarakan juga dapat diketahui adanya usaha untuk menemukan sistem pemilihan umum yang sesuai untuk diterapkan di Indonesia.

1. Zaman Demokrasi Parlementer (1945-1959)

Pada masa ini pemilu diselenggarakan oleh kabinet BH-Baharuddin Harahap (tahun 1955). Pada pemilu ini pemungutan suara dilaksanakan 2 kali yaitu yang pertama untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat pada bulan September dan yang kedua untuk memilih anggota Konstituante pada bulan Desember. Sistem yang diterapkan pada pemilu ini adalah sistem pemilu proporsional. Sistem Pemilu Pelaksanaan pemilu pertama ini berlangsung dengan demokratis dan khidmat, Tidak ada pembatasan partai politik dan tidak ada upaya dari pemerintah mengadakan intervensi atau campur tangan terhadap partai politik

dan kampanye berjalan menarik. Pemilu ini diikuti 27 partai dan satu perorangan.

Stabilitas politik yang begitu diharapkan dari pemilu tidak tercapai. Kabinet Ali (I dan II) yang terdiri atas koalisi tiga besar: NU, PNI dan Masyumi terbukti tidak sejalan dalam menghadapi beberapa masalah terutama yang berkaitan dengan konsepsi Presiden Soekarno zaman Demokrasi Parlementer berakhir.

2. Zaman Demokrasi Terpimpin (1959-1965)

Pencabutan Maklumat Pemerintah pada November 1945 tentang keleluasaan untuk mendirikan partai politik, Presiden Soekarno mengurangi jumlah partai politik menjadi 10 parpol. Pada periode Demokrasi Terpimpin tidak diselenggarakan pemilihan umum.

3. Zaman Demokrasi Pancasila (1965-1998)

Setelah turunnya era Demokrasi Terpimpin yang semi-otoriter, rakyat berharap bisa merasakan sebuah sistem politik yang demokratis & stabil. Upaya yang ditempuh untuk mencapai keinginan tersebut diantaranya melakukan berbagai forum diskusi yang membicarakan tentang sistem distrik yang terdengar baru di telinga bangsa Indonesia.

Pendapat yang dihasilkan dari forum diskusi ini menyatakan bahwa sistem distrik dapat menekan jumlah partai politik secara

alamiah tanpa paksaan, dengan tujuan partai-partai kecil akan merasa berkepentingan untuk bekerjasama dalam upaya meraih kursi dalam sebuah distrik. Berkurangnya jumlah partai politik diharapkan akan menciptakan stabilitas politik dan pemerintah akan lebih kuat dalam melaksanakan program-programnya, terutama di bidang ekonomi.

Gagal menyederhanakan jumlah partai politik lewat sistem pemilihan umum, Presiden Soeharto melakukan beberapa tindakan untuk menguasai kehidupan kepartaian. Tindakan pertama yang dijalankan adalah mengadakan fusi atau penggabungan diantara partai politik, mengelompokkan partai-partai menjadi tiga golongan yakni Golongan Karya (Golkar), Golongan Nasional (PDI), dan Golongan Spiritual (PPP). Pemilu tahun 1977 diadakan dengan menyertakan tiga partai, dan hasilnya perolehan suara terbanyak selalu diraih Golkar.

4. Zaman Reformasi (1998-Sekarang)

Pada masa Reformasi 1998, terjadilah liberisasi di segala aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Politik Indonesia merasakan dampak serupa dengan diberikannya ruang bagi masyarakat untuk merepresentasikan politik mereka dengan memiliki hak mendirikan partai politik. Banyak sekali parpol yang berdiri di era awal reformasi. Pada pemilu 1999 partai politik yang

lolos verifikasi dan berhak mengikuti pemilu ada 48 partai. Jumlah ini tentu sangat jauh berbeda dengan era orba.

Pada tahun 2004 peserta pemilu berkurang dari 48 menjadi 24 parpol saja. Ini disebabkan telah diberlakukannya ambang batas (Electoral Threshold) sesuai UU no 3/1999 tentang PEMILU yang mengatur bahwa partai politik yang berhak mengikuti pemilu selanjutnya adalah parpol yang meraih sekurang-kurangnya 2% dari jumlah kursi DPR. Partai politik yang tidak mencapai ambang batas boleh mengikuti pemilu selanjutnya dengan cara bergabung dengan partai lainnya dan mendirikan parpol baru.

Partai politik baru, persentase *Threshold* dapat dinaikkan jika dirasa perlu seperti persentase *Electoral Threshold* 2009 menjadi 3% setelah sebelumnya pemilu 2004 hanya 2%. Begitu juga selanjutnya pemilu 2014 ambang batas *Parliamentary Threshold* adalah 3,5% dan untuk tahun 2019 nanti besaran *Parliamentary Threshold* kembali bertambah sejumlah 4%

2.3.4 Sejarah *Parliamentary Threshold* di Indonesia

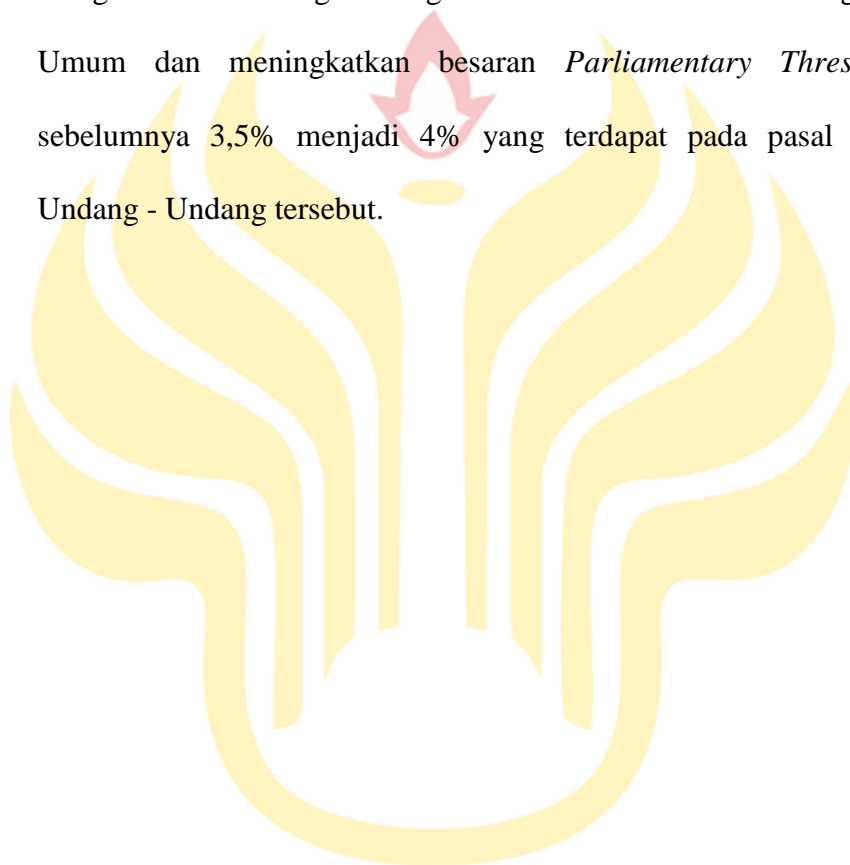
Berlakunya sistem *Electoral Threshold* untuk membatasi kepesertaan partai politik dalam pemilu, namun fakta membuktikan bahwa pada pemilu selanjutnya tahun 2004 kebijakan itu tidak mampu

mengurangi secara signifikan jumlah partai politik peserta pemilu. Belajar dari pengalaman hasil pemilu 1999 maka pembentuk undang-undang merancang kebijakan baru dalam rangka membatasi partisipasi partai politik di parlemen (DPR).

Electoral Threshold berkenaan dengan pembatasan kesempatan partai politik untuk ikut serta dalam pemilu selanjutnya, maka *Parliamentary Threshold* berkenaan dengan persyaratan ambang batas sebagai hak bagi partai politik peraih suara dalam pemilu untuk mendudukkan wakilnya sebagai anggota DPR/DPRD. Dengan pengertian lain, *Parliamentary Threshold* adalah bentuk pembatasan kesempatan terhadap partai politik peraih suara dalam pemilu untuk dapat mendudukkan wakilnya sebagai anggota DPR/DPRD berdasarkan ambang batas tertentu.

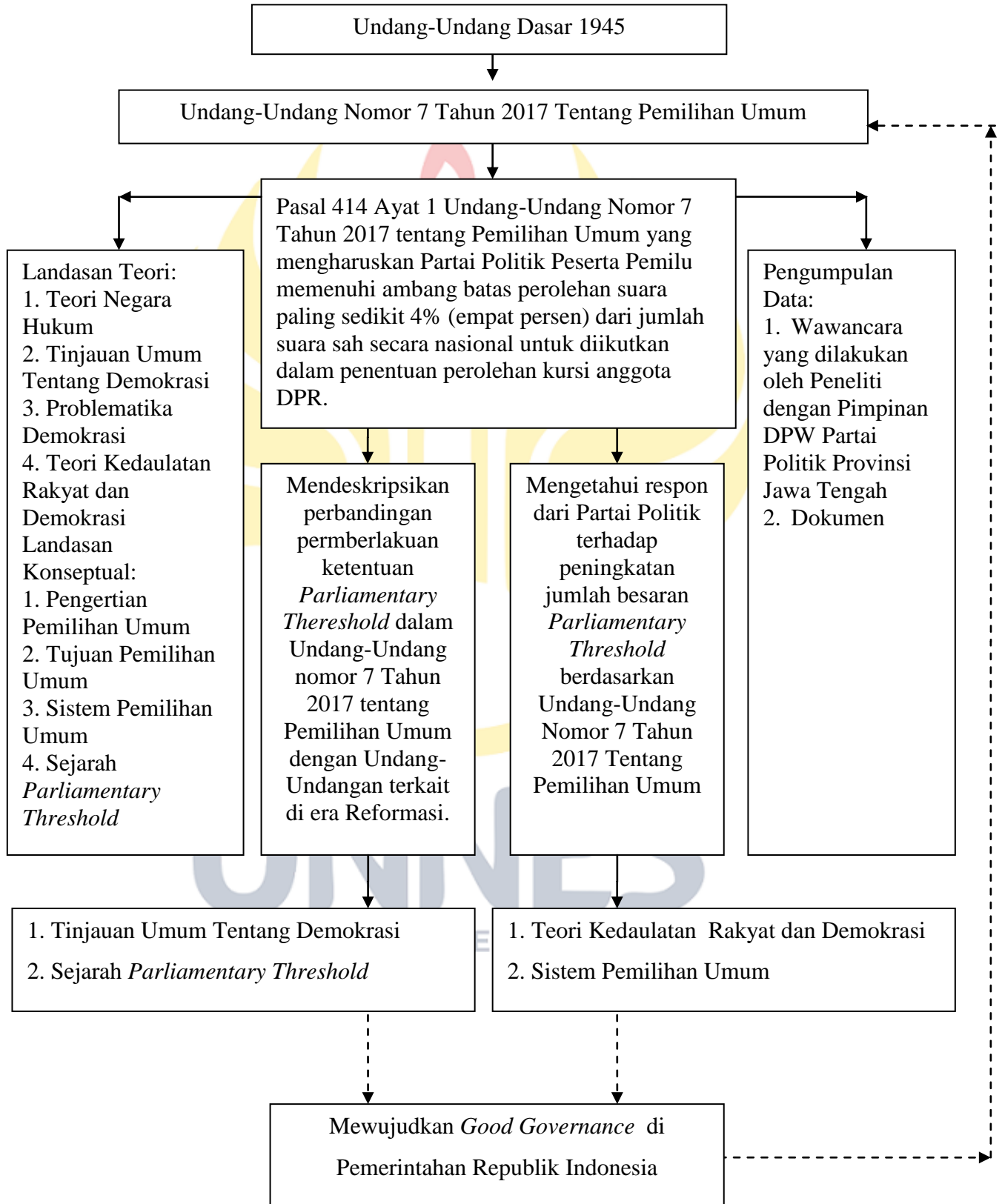
Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 yang dimaknai sebagai kebijakan pemberlakuan *Parliamentary Threshold* menentukan: “Partai Politik Peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.” Pada pemilu 2009 ini, hanya 9 partai politik yang akhirnya berhak untuk memperoleh kursi DPR dari 38 partai politik peserta pemilu.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang kembali menaikkan *Parliamentary Threshold* dari 2,5% menjadi 3,5%. Yang terakhir pemerintah menghasilkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan meningkatkan besaran *Parliamentary Threshold* yang sebelumnya 3,5% menjadi 4% yang terdapat pada pasal 414 dalam Undang - Undang tersebut.



UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

2.4 Kerangka Berfikir



BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

5.1. Simpulan

Berdasarkan pembahasan hasil penelitian yang peneliti peroleh dan sajikan, maka peneliti dapat menarik simpulan sebagai berikut:

1. Ketentuan *Parliamentary Threshold* sebesar 4% dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum jika di bandingkan dengan Undang-Undang terkait yang terbit sebelumnya di era Reformasi selalu memiliki besaran yang berbeda. Hal ini dapat dilihat di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD pada Pasal 202 yang menegaskan besaran *Parliamentary Threshold* adalah sebesar 2,5%. Berlanjut pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan tersebut diatur dalam pasal 208 yang menegaskan besaran *Parliamentary Threshold* adalah sebesar 2,5%.
2. Respon Pejabat DPW Partai Politik di Provinsi Jawa Tengah tentang ketentuan *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum berbeda-

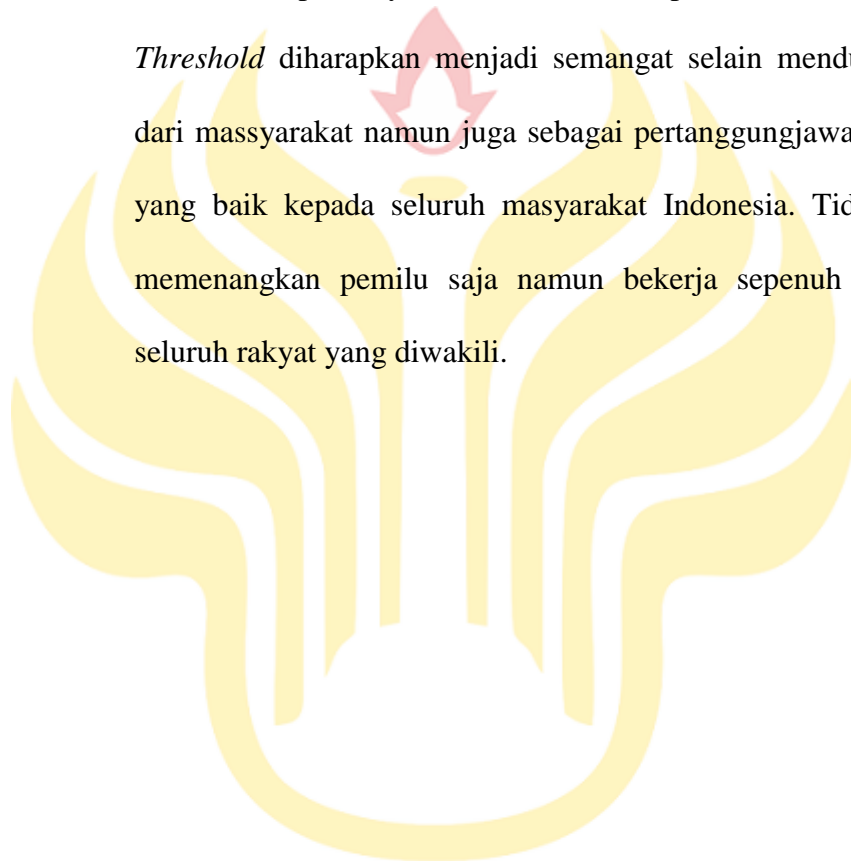
beda. Partai Nasdem merespon dengan penerapan ini sebagai suatu tantangan dalam rangka meningkatkan kualitas demokrasi. Partai PKS merespon dengan adanya penerapan *Parliamentary Threshold* sebagai suatu cara agar majemuknya ideologi partai di Indonesia bisa sedikit dikurangi ke arah ideologi yang lebih umum atau global yang dapat di terima berbagai golongan masyarakat. Ada pula Partai PDI Perjuangan yang beranggapan dengan adanya penerapan ini fraksi partai politik di DPR RI dapat mengisi seluruh posisi di Legislatif agar peran dari partai politik bisa berjalan dengan maksimal.

5.2. Saran

Peneliti memberikan saran-saran sebagai berikut:

1. Aturan atau mekanisme mengenai penerapan *Parliamentary Threshold* sebaiknya tetap di berlakukan namun dengan mekanisme yang lebih konsisten. Adanya *Parliamentary Threshold* bisa di jadikan standar acuan bagi partai yang akan konsisten bekerja untuk rakyat dengan dibuktikan raihan suara yang konsisten dan kepengurusan yang jelas dari pusat hingga tingkat daerah. Namun ketentuannya perlu lebih konsisten agar ambang batas yang di berlakukan tidak sekedar untuk kepentingan tahunan politik sesaat.

2. Partai Politik diharapkan kedepannya mekanisme *Parliamentary Threshold* di jadikan ajang untuk berkompetisi yang sehat dan jangan sampai terjadi adanya money politik hanya sekedar meloloskan partainya untuk masuk ke parlemen. *Parliamentary Threshold* diharapkan menjadi semangat selain mendulang suara dari masyarakat namun juga sebagai pertanggungjawaban kinerja yang baik kepada seluruh masyarakat Indonesia. Tidak sekedar memenangkan pemilu saja namun bekerja sepenuh hati untuk seluruh rakyat yang diwakili.



UNNES
UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Abu Nashr, Muhammad Al-Iman, 2004. *Membongkar Dosa-dosa Pemilu*. Jakarta: Prisma Media,.
- Asshiddiqie, Jimly 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT Raja Grafindo Utama
- Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jilid II*, Jakarta: Konstitusi Press.
- Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari, 2005. *Aspek-Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman di Indonesia*. Yogyakarta: UII Press.
- Boni Hargens, 2006. *Demokrasi Radikal, Memahami Paradoks Demokrasi Modern Dalam Perspektif Postmarxis-Post Dalam perspektif postmarxis-Postmodern Ernesto Laclau dan Cantal Mouffe*. Jakarta: Parrhesia
- Ben Reilly dan Andrew Reynolds, 1998, *Electoral System, Sistem Pemilu*, Terjemahan oleh Tim IFES Indonesia, 2001, Jakarta, IFES Indonesia
- Budihardjo, Miriam, 1982. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Dahl, Robert. A, 1985. *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Herberth Feith dan Lance Catles, 1988. *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*. Jakarta: LP3S

- Hornby, AS, 2003. *Oxford Advanced Learner's Dictionary, 6th edition*, Oxford: Oxford University Press.
- Huda, Ni'matul 2006. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave, Democratization in The Last Twentieth Century* Norman dan London: University of Oklohama Press
- Huntington, Samuel. P, 1997. *Gelombang Demokratisasi Ketiga*. Jakarta: Pustaka Grafiti Press.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1998. *Pengantar Hukum Tata Negara*. Jakarta: PSHTN-FHUI
- Moleong, Lexy J., 2006, *Metode Penelitian Kualitatif Edisi Revisi*, Bandung : Remaja Rosdakarya.
- P. Antonius Sitepu. 2012. *Studi Ilmu Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu
- Sardini, Nur Hidayat. 2011. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia* Yogyakarta: Fajar Media Press
- Soekanto, Soerjono, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta : UI Press.
- Sumardjan, Selo. 1988 “*Demokrasi Terpimpin dan Tradisi Kebudayaan*” dalam *Herberth Feith dan Lance Catles (Ed.), Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965* Jakarta: LP3S
- Surbakti, Ramlan, 1992. *memahami ilmu politik*. Jakarta: Gramedia widya sarana
- Titik Triwulan Tutik, 2011 *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group

Sargent, Lyman Tower, 1987. *Ideologi-Ideologi Politik Kontemporer: Sebuah Analisis Komparatif*. Jakarta: Airlangga.

Veri Junaidi, Khoirunnisa Agustyati dan Ibnu Setyo Hastomo, 2013. *Politik Hukum Sistem Pemilu, Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem)*, Jakarta,

Undang-Undang :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD;

Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden;

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum;

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

Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 Tentang Pembatalan Ambang Batas Parlemen Sebesar 3.5% Untuk Skala Nasional

PKPU Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Pendaftaran, Verifikasi, dan Penetapan Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Jurnal Ilmiah :

- A. Mukthie Fadjar, “Pemilu Yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU”, Jurnal Konstitusi, Vol. 6 No. 1, April 2009
- Hartoyo, 2004. Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPR Ditinjau Dari Sistem Demokrasi: Skripsi. Surakarta: UNS.
- Janpatar Simamora, “Menyongsong Rezim Pemilu Serentak”, Jurnal Rechtsvinding, Vol. 3 No. 1, April 2014
- Moraski, Bryon, and Loewenberg, Gerhard, The Effect of Legal Thresholds on the Revival of Former Communist Parties in East-Central Europe, The Journal of Politics, Volume 61, Number 1, Cambridge University, Feb., 1999
- Sunny Ummul Firdaus, Relevansi Parliamentary Threshold terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis, Jurnal Konstitusi, Volume 8, Nomor 2, Sekjen dan Kepaniteraan MK, Jakarta, April 2011.