

TESIS

**PROBLEMATIKA PENENTUAN AMBANG BATAS
PARLEMEN (*PARLIAMENTARY THRESHOLD*)
UNTUK PEMILIHAN UMUM DEWAN
PERWAKILANRAKYAT REPUBLIK INDONESIA**



HIRONIMUS BAO WOLO
No. Mhs.: 135201993/PS/MIH

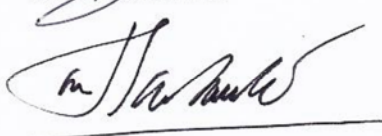
**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS ATMA JAYAYOGYAKARTA
2015**



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PERSETUJUAN TESIS

Nama : HIRONIMUS BAO WOLO
 Nomor Mahasiswa : 135201993/PS/MIH
 Konsentrasi : Hukum Tata Negara
 Judul Tesis : Problematika Penentuan Ambang Batas Parlemen
 (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum
 Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Nama Pembimbing	Tanggal	Tanda Tangan
Dr. W. Riawan Tjandra, SH., M.Hum.	7 Januari 2014	
Dr. G. Sri Nurhartanto, SH., LL.M.	5 Januari 2015	



UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

PENGESAHAN TESIS

Nama : HIRONIMUS BAO WOLO
 Nomor Mahasiswa : 135201993/PS/MIH
 Konsentrasi : Hukum Tata Negara
 Judul Tesis : Problematika Penentuan Ambang Batas Parlemen
 (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan
 Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

Nama Penguji

Tanggal

Tanda Tangan

Dr. W. Riawan Tjandra, SH., M. Hum
 (Ketua)

27 Januari 2015

Dr. G. Sri Nurhartanto, SH., LL.M.
 (Anggota)

26 Jan 2015

Dr. E. Sundari, S.H., M. Hum
 (Anggota)

26 Januari 2015

Ketua Program Studi



Dr. E. Sundari, S.H., M. Hum

PROGRAM
 PASCASARJANA

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Hironimus Bao Wolo

No. Mhs : 135201993/PS?MIH

Konsentrasi : Hukum Tata Negara

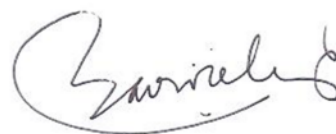
Dengan ini menyatakan bahwa:

Tesis dengan judul “Problematika Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia” merupakan karya asli penulis dan bukan merupakan hasil plagiasi. Tesis ini belum pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik (magister hukum), baik di Universitas Atma Jaya Yogyakarta maupun di perguruan tinggi lainnya.

Tesis ini merupakan gagasan, rumusan dan penelitian dari penulis sendiri. Semua informasi yang ada dalam Tesis ini yang dikutip dari penulis lain telah diberikan penghargaan dengan menyebutkan secara lengkap identitas pengarang, dan bukunya sesuai dengan standar penulisan yang baik dan benar. Jika dikemudian hari terbukti bahwa tesis ini merupakan hasil plagiasi dari hasil karya orang lain, maka penulis bersedia menerima sanksi akademis dan atau sanksi hukum sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Yogyakarta, 29 November 2014

Yang menyatakan



Hironimus Bao Wolo

ABSTRAK

Penelitian ini dengan judul: “Problematika Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia”. Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah *pertama*, mengetahui dan mengkaji penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk pemilihan umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia; *kedua*, mengetahui dan mengkaji kesulitan-kesulitan yang dihadapi berkaitan dengan penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tersebut dan; *ketiga*, mengupayakan solusi untuk mengatasi kesulitan-kesulitan yang dihadapi berkaitan dengan penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tersebut. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan politik hukum, dan mengkajinya dari perspektif teori negara hukum, teori demokrasi dan teori pembentukan perundang-undangan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: *pertama*, penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sudah diatur dalam dua undang-undang yang dihasilkan oleh para legislator yakni Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. *Kedua*, implikasi yang ditimbulkan berkaitan dengan adanya aturan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) adalah berkurangnya jumlah partai politik masuk parlemen dan banyak suara pemilih yang tidak terkonversi menjadi kursi. *Ketiga*, penentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 belum diatur secara baik dan berkualitas karena kepentingan partai politik yang ada di parlemen masih sangat mendominasi. *Keempat*, berhadapan dengan masih kuatnya dominasi kepentingan partai politik dalam ranah legislasi, maka perlu kesadaran dari para legislator untuk lebih mengedepankan kehendak rakyat, sebab para legislator adalah representasi dari kehendak rakyat.

Kata Kunci : Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*), Implikasi Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*), dan Dominasi Kepentingan Partai Politik Parlemen.

ABSTRACT

The title of this research is: "Problems of the Determination of Parliamentary Threshold for the General Election Parliament of the Republic of Indonesia". The goals of this research are, *first*, to know and assess the determination of the parliamentary threshold for the general election of Indonesian House of Representatives; *second*, to identify and assess the constraints faced with regard to the determination of the parliamentary threshold, and *third*, to seek solutions to overcome the constraints faced relating to the determination of the parliamentary threshold. This research is a normative legal research by using legal political approach, and studying it from the perspective of state law theory, democratic theory and the formation of legislation theory.

Results of this research showed that: *first*, the determination of the parliamentary threshold was set up in two laws that generated by the legislators: Act Number 10 of 2008 about the Election of Members of the House of Representatives, Regional Representatives Council, and the Local House of Representatives and the Law Number 8 of 2012 about the Election of Members of the House of Representatives, Regional Representatives Council, and the Local House of Representatives. *Second*, the implications posed related to the parliamentary threshold is the reduced number of political parties entering parliament and many voters are not converted into seat in parliament. *Third*, the determination of parliamentary threshold in Law Number 8 of 2012 has not been well regulated and qualified because of the interests of political parties in parliament still very dominating. *Fourth*, faced with strong dominance of the interests of political parties in the realm of legislation, it needs the awareness of the legislators to put forward the will of the people, because the legislator is a representation of the will of the people.

Keywords: Determination of Parliamentary Threshold, Implications of Parliamentary Threshold, and Domination of Interests of Political Parties in Parliament.

KATA PENGANTAR

“Tuhan Menjadikan Segala Sesuatu Indah Pada Waktunya”

Puji dan syukur Penulis haturkan ke hadirat Allah Tritunggal Maha Kudus karena atas rahmat dan berkat-Nya yang berlimpah sehingga Penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul: **Problematika Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia** dengan baik dan berhasil. Penulisan tesis ini dimaksudkan untuk melengkapi syarat guna memperoleh gelar Magister Humaniora pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Penulis menyadari bahwa tesis ini bisa diselesaikan karena bantuan berbagai pihak yang dengan caranya sendiri meluangkan waktu dan tenaganya untuk membantu penulis. Bantuan dari berbagai pihak sangat memberi arti dan makna bagi rampungnya tesis ini. Penulis menyampaikan limpah terima kasih kepada:

1. Bunda Maria yang senantiasa mendengarkan doa-doaku dan mengabulkannya sehingga tesis ini dapat diselesaikan dengan baik.
2. Pimpinan Universitas Atma Jaya Yogyakarta: Bapak Dr. R. Maryanto, M.A selaku Rektor Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Bapak Drs. M. Parnawa Putranta, M.B.A., Ph.D selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Ibu Dr. E. Sundari, S.H.,

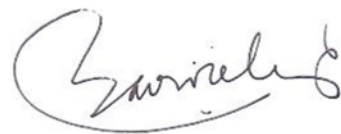
M.Hum selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

3. Bapak Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M. Hum selaku dosen pembimbing I, yang selalu setia dan dengan penuh kerendahan hati membimbing, mengarahkan serta memotivasi Penulis selama bimbingan sampai pada perampungan tesis ini.
4. Bapak Dr. G. Sri Nurhartanto, S.H., LL.M selaku dosen pembimbing II, yang dengan setia dan penuh kerendahan hati membimbing dan mengoreksi tesis ini.
5. Ibu Dr. E. Sundari, S.H., M. Hum selaku dosen penguji, yang telah memberikan masukan dan mempertajam pemahaman Penulis mengenai isi tesis ini.
6. Narasumber: Bapak Veri Junaidi, SH., MH (Peneliti pada Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, selanjutnya disebut Perludem) yang telah meluangkan waktu dan kesempatannya untuk diwawancarai serta memberikan banyak masukan berkaitan dengan substansi tesis ini.
7. Ayah, Ibu dan Kakak-kakak, yang selalu memberikan memotivasi kepada Penulis sehingga tesis ini dapat diselesaikan dengan baik.
8. Pengelola Perpustakaan Universitas Atma Jaya Yogyakarta, dan Pengelola Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia – Yogyakarta, yang telah mengizinkan Penulis untuk menggunakan perpustakaan sehingga tesisi ini bisa dirampungkan.

9. Rekan-rekan Mahasiswa Angkatan September 2013 Program Pasca Sarjana, Magister Ilmu Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta yang telah memberi banyak masukan dan motivasi kepada Penulis selama perampungan tesis ini.

Akhirnya, Penulis menyadari bahwa tesis ini belum sempurna, maka Penulis sangat mengharapkan kritik dan saran dari pembaca demi penyempurnaan tesis ini. Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi siapa saja yang membacanya.

Penulis



Hironimus Bao Wolo

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan Tesis	ii
Halaman Pengesahan Tim Penguji	iii
Pernyataan Keaslian Tesis	iv
Abstraksi	v
Abstract	vi
Kata Pengantar	vii
Daftar Isi	xi
Daftar Tabel	xx
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	11
C. Batasan Masalah dan Konsep	11
D. Keaslian Penelitian	14
E. Manfaat Penelitian	20
1. Manfaat Teoretis	20
2. Manfaat Praktis	21
F. Tujuan Penelitian	21
G. Sistematika Penulisan	21

BAB II TINJAUAN PUSTAKA	23
A. Tinjauan Umum tentang Problematika Penentuan Ambang Batas Parlemen (<i>Parliamentary Threshold</i>)	23
B. Tinjauan Umum tentang Pemilihan Umum	26
C. Tinjauan Umum tentang Dewan Perwakilan Rakyat	33
D. Landasan Teori	36
1. Teori Negara Hukum	37
2. Teori Demokrasi	40
3. Teori Pembentukan Perundang-Undangan	41
BAB III METODE PENELITIAN	43
A. Jenis Penelitian	43
B. Pendekatan Penelitian	43
C. Sumber Data	44
1. Bahan Hukum Primer	44
2. Bahan Hukum Sekunder	45
D. Metode Pengumpulan Data	46
1. Studi Kepustakaan	46
2. Wawancara	46
E. Metode Analisis Data	46
1. Bahan Hukum Primer	47
2. Bahan Hukum Sekunder	48
F. Proses Berpikir	48

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN ----- 50

A. Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum DPR RI----- 50

1. Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) dalam Peraturan Perundang-undangan ----- 50
2. Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum DPR RI ----- 54
 - a. Dinamika Pembahasan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) di DPR RI----- 54
 - b. Tujuan Penerapan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) ----- 61
 - c. Akibat Penerapan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) ----- 66
 - 1) Mempengaruhi Jumlah Partai Politik Masuk Parlemen----- 68
 - 2) Banyak Suara Pemilih yang Tidak Terkonversi Menjadi Kursi 70
 - d. Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) dan Hak Asasi Manusia (Hak Politik) ----- 73

B. Kesulitan-kesulitan Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) untuk Pemilihan Umum DPR RI ----- 81

1. Kepentingan Partai Politik Parlemen Masih Mendominasi ----- 82
2. Penentuan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) Masih Bersifat Eksperimentatif ----- 86

3. Rekomendasi Masyarakat Masih Belum Diakomodasi Secara Baik dalam Pengambilan Keputusan (Kebijakan) -----	90
C. Upaya Mengatasi Kesulitan-kesulitan Penentuan Ambang Batas Parlemen (<i>Parliamentary Threshold</i>) untuk Pemilihan Umum DPR RI	93
1. Kepentingan Rakyat sebagai Dasar Penentuan Ambang Batas Parlemen (<i>Parliamentary Threshold</i>) -----	93
2. Penataan Ulang Penentuan Ambang Batas Parlemen (<i>Parliamentary Threshold</i>)-----	96
3. Pengakomodasian Aspirasi Masyarakat dalam Pengambilan Kebijakan menjadi Undang-Undang -----	98
BAB V PENUTUP -----	100
A. Kesimpulan -----	100
B. Saran -----	105
DAFTAR PUSTAKA -----	107

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Bagan Penggunaan Landasan Teori.....	36
Tebel 2	Partai Politik Peserta Pemilu dan Partai Lolos Ambang Batas.....	68
Tebel 3	Ambang Batas dan Jumlah Suara Terbuang Pemilu DPR.....	72
Tebel 4	Perolehan Suara Partai dan Usulan Ambang Batas Parlemen	83
Tabel 5	Hasil Voting dalam Rapat Paripurna DPR RI Tanggal 12 April 2012 ..	84
Tabel 6	Partai Politik Peserta Pemilu yang Memenuhi Ambang Batas Parlemen Tahun 2014.....	87