

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara yang menganut sistem demokrasi, sehingga budaya demokrasi sudah mengakar di benak masyarakat Indonesia. Sistem ini memang sudah dianut oleh bangsa Indonesia sejak kemerdekaan Republik Indonesia. Demokrasi adalah pemerintahan rakyat, artinya pemegang kekuasaan tertinggi dipegang oleh rakyat. Segala kebijakan mengenai putusan pemerintah haruslah mendapat persetujuan dengan rakyat.

Istilah demokrasi sendiri berasal dari negara Yunani, demos yang artinya rakyat, dan kratos yang artinya kekuasaan. Kata demokrasi itu sendiri diperkenalkan pertama kali oleh Aristoteles, yaitu sebagai bentuk suatu pemerintahan yang mengatur bahwa kekuasaan itu berada di tangan rakyat. Demokrasi ini kemudian tertuang dalam sebuah konstitusi mempunyai peran untuk mempertahankan esensi keberadaan sebuah negara dari pengaruh berbagai perkembangan yang bergerak dinamis.¹

Negara Indonesia adalah salah satu negara yang menganut demokrasi dalam sistem pemerintahannya. Indonesia telah membuktikan hal tersebut dengan mengadakan pemilihan umum. Selain itu masyarakat Indonesia bebas menyelenggarakan pertemuan dan bebas berbicara untuk mengeluarkan pendapat, kritikan, atau bahkan mengawasi jalannya sistem pemerintahan.

¹ A.M. Fatwa, *Potret Konstitusi pasca Amandemen Undang-Undang Dasar 1945*, Kompas, 2009, hlm.1.

Kebebasan dalam memeluk agama pun merupakan sebuah perwujudan dari negara demokratis.

Penyelenggaran pemilu dan lahirnya partai politik sebagai wadah untuk menyaring anggota dewan perwakilan di Indonesia merupakan cerminan pelaksanaan instrument demokrasi. Dalam upaya menciptakan kestabilan dalam pemerintahan seyogyanya Presiden selaku pimpinan eksekutif dapat bersinergi dengan DPR.

Namun jika kita melihat kondisi saat ini sering sekali kebijakan pemerintah sulit untuk mendapatkan dukungan dari DPR. Salah satu penyebab lemahnya dukungan ini ialah karena jumlah parpol yang terlalu banyak didalam parleen. Oleh sebab itu ambang batas parlemen diharapkan dapat menjadi sebuah solusi untuk membatasi jumlah parpol yang masuk ke DPR.

Secara harfiah, Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) adalah ambang batas perolehan suara minimal partai politik dalam pemilihan umum untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan ini pertama kali diterapkan pada Pemilu 2009. *Parliamentary Threshold* merupakan cara untuk mewujudkan politik hukum menuju sistem multipartai sederhana.²

Dengan begitu walaupun suatu partai politik mencapai perolehan suara mencapai Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) di suatu daerah “A” namun dikarenakan secara nasional perolehan suara partai politik tersebut tidak

² Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, 2013, hlm.33.

mencapai 2,5%, maka dengan sendirinya tidak diikuti sertakan dalam pembagian kursi.

Disinilah letak titik lemah ketentuan tersebut diatas, karena suara rakyat pemilih parpol yang tak lolos ambang batas (berkisar 18% lebih) cenderung tidak dipertimbangkan sama sekali, pertimbangan seseorang untuk memilih parpol tertentu pada dasarnya dikarenakan kesesuaian antara platform partai yang diperjuangkan dan ini mencederai hak asasi pemilih yang diakui dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagi para penyusun undang-undang ini, mungkin ini merupakan salah satu cara untuk mengurangi lawan di parlemen, sehingga daya saing mereka meningkat. Dengan semakin banyaknya partai dibandingkan pemilu 2004 yang lalu, karena tidak semua partai dapat masuk ke DPR.

Pengaturan ambang batas di Indonesia terus mengalami perkembangan, terbukti dengan adanya pengujian Undang-Undang Pemilu terkait ambang batas di Mahkamah Konstitusi. Dalam putusannya MK Menyatakan Pasal 208 sepanjang frasa "secara nasional" UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD adalah inkonstitusional.

Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara bertingkat di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota untuk diikuti dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.³

³ Lihat Dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012.

Jika mengacu pada putusan tersebut, tentunya sejalan dengan prinsip dalam sebuah negara demokrasi konstitusional yang berlandaskan *rule by the majority* harus dilaksanakan berdasarkan pada *rule by the majority base on the constitution*. Disinilah keberadaan Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai pengawal konstitusi (*the guardian of constitution*) dan penafsir akhir konstitusi (*the final interpreter of constitution*) telah memberikan putusan yang termaktub dalam putusan Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008.⁴

Kebijakan ambang batas memiliki maksud dan tujuan yang jelas, dengan harapan dapat menjadi metode filterisasi yang akan menyederhanakan jumlah partai politik peserta pemilu secara alamiah. Jadi bukan berarti dilarang untuk membentuk partai politik, tapi tujuan sebenarnya dari penerapan ambang batas adalah untuk penyederhanaan partai politik demi memperkuat sistem presidensial.⁵

Ambang batas sebenarnya mulai diterapkan sejak disahkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pengertian ini dapat kita lihat dari Pasal 202 ayat (1) yang menyatakan bahwa :⁶

Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.

⁴*Ibid.*,

⁵ Janedjri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu.*, *lo.cit.*,

⁶ Lihat dalam Undang-Undang No 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu anggota DPR Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,

Secara sederhana dapat dipahami bahwa pada tahun 2008 Undang-Undang Pemilu menetapkan angka ambang batas sebesar 2,5 % namun seiring berjalannya waktu pada tahun 2012 Mahkamah Konstitusi dalam putusannya menaikkan angka ambang batas menjadi 3.5%. ini menunjukkan bahwa terjadi peningkatan sebanyak 1% berkenaan dengan pengaturan ambang batas parlemen (DPR nasional). Penetapan MK ini kemudian di Implementasikan pada pelaksanaan pemilu tahun 2014 yang kemudian diatur dalam Undang-Undang No 8 Tahun 2012.

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah 2014 (biasa disingkat Pemilu Legislatif 2014) diselenggarakan pada 9 April 2014 untuk memilih 560 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dengan total 77 daerah pemilihan. Jumlah kursi untuk setiap daerah pemilihan berkisar antara 3-10 kursi. Penentuan besarnya daerah pemilihan disesuaikan dengan jumlah penduduk di daerah tersebut

Pemilihan umum pada tahun 2014 diikuti oleh 12 partai politik dan 3 partai lokal Aceh. Yakni, Partai Nasional Demokrat (Partai Nasdem), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Keadilan Sejahtera, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Golongan Karya (Partai Golkar), Partai Gerakan Indonesia Raya (Partai Gerindra) Partai Demokrat Partai Amanat Nasional (PAN) Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Partai Hati Nurani

Rakyat (Partai Hanura), Partai damai Aceh, Partai Nasional Aceh, Partai Aceh, Partai Bulan Bintang dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia.⁷

B. Rumusan masalah

Dari pemaparan sederhana dalam pendahuluan diatas, maka permasalahan yang dapat dikaji dalam pembahasan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana mekanisme penghitungan perolehan kursi partai politik dalam parlemen setelah putusan Mahkamah Konstitusi ?
2. Apa dampak yang ditimbulkan dari pengaturan ambang batas pada pemilihan umum legislatif ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi permasalahan dalam upaya mengetahui ambang batas dalam parlemen di Indonesia. Secara lebih spesifik tujuan penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui mekanisme pernghitungan perolehan kursi partai politik dalam parlemen setelah putusan Mahkamah Konstitusi
- b. Untuk mengetahui dampak yang ditimbulkan dari pengaturan ambang batas pada pemilihan umum legislatif.

2. Manfaat Penelitian

⁷ Booklet KPU.

Dari hasil penelitian ini di harapkan dapat bermanfaat baik untuk kepentingan akademis, partai politik dan masyarakat umum. Dengan adanya tujuan tersebut, penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat yakni hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya dibidang Hukum Tata Negara. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pemikiran saran dan masukan kepada Bangsa dan Negara Indonesia.

D. Kerangka Teori

1. Sistem Pemilu

Undang-undang No. 10 tahun 2008 tentang pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.⁸ Undang-undang ini mengatur secara lebih spesifik tentang tujuan dari penyelenggaraan pemilu. Penyelenggaraan pemilu dimaksudkan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyalur aspirasi politik rakyat serta anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagai penyalur aspirasi keanekaragaman daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹

Bertolak kepada tata pelaksanaan pemilu di beberapa negara, cara yang digunakan dalam menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam keanggotaan lembaga perwakilan rakyat dapat berbeda-beda di setiap negara. Menurut Muhammad **Kusnardi dan Harmaily Ibrahim**, sistem

⁸ Lihat UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

⁹ Lihat Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pasal 22 E.

pemilihan umum dapat dibedakan antara sistem pemilihan mekanis dan sistem pemilihan organis.¹⁰

Sistem pemilihan umum mekanis mencerminkan pandangan yang bersifat mekanika dengan melihat rakyat sebagai individu-individu yang sama. Individu dalam sistem pemilihan umum pemilihan umum berproposisi sebagai penyandang hak pilih yang bersifat aktif dan memandang rakyat sebagai individu-individu yang masing-masing memiliki suara dalam setiap pemilihan, yaitu suara dirinya masing-masing secara sendiri-sendiri atau dikenal sebagai asas *one vote one person*.

Dalam sistem mekanis, partai-partai politik yang mengorganisasikan pemilih dan memimpin pemilih berdasarkan sistem *biparty* atau *multy-party*. Setiap negara di dunia memiliki perbedaan dan dan keleluasaan untuk menerapkan sistem bipartai maupun multi-partai. Akan tetapi, terlepas dari keleluasaan untuk memilih sistem kepartaian, pelaksanaan dari sistem pemilihan mekanis, dapat dilaksanakan dengan dua cara, yaitu dengan :¹¹

a. Sistem *Single Member Constituencies* atau disebut sistem distrik.

Pada sistem ini, wilayah Negara dibagi dalam distrik-distrik pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang dikehendaki. Sistem ini juga dinamakan sistem mayoritas. Orang-orang yang akan dipilih sebagai wakil rakyat suatu

¹⁰ Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Bina Ilmu Pustaka, 2007) hlm.758.

¹¹ *Ibid*, hlm.761.

distrik atau daerah pemilihan ditentukan oleh siapa yang memiliki suara terbanyak atau suara mayoritas. Meskipun hanya mayoritas yang relatif atau sederhana. Misalnya dalam distrik dengan jumlah 100.000 ada dua calon yakni A dan B. calon A memperoleh 55.000 dan B memperoleh 45.000, maka calon A yang memperoleh kemenangan, sedangkan jumlah suara 55.000 dari calon B dianggap hilang.

Sistem *Single Member Constituencies* ini dianggap memiliki kekurangan karena kurang memperhitungkan partai-partai kecil dan golongan minoritas, juga kurang representatif karena calon yang kalah akan kehilangan suara-suara yang mendukungnya. Hal seperti ini berarti sejumlah besar suara tidak akan diperhitungkan sama sekali dan ini tidak adil bagi sebagian golongan yang dirugikan. Sistem ini juga memiliki beberapa sisi positif yang oleh beberapa Negara yang menganut sistem ini dapat lebih menguntungkan daripada sistem pemilihan lainnya, yakni:

- 1) Karena kecilnya distrik, maka wakil yang terpilih dikenal oleh rakyat sehingga hubungannya dengan penduduk lebih erat dan dipastikan akan memperjuangkan kepentingan distriknya karena dengan sistem ini personalitas dan kepribadian si wakil lebih dipentingkan ketimbang faktor kepartaian.
- 2) Sistem ini mendorong intergrasi partai-partai politik karena kursi yang diperebutkan dalam setiap distrik pemilihan hanya satu. Mendorong parati-partai menysihkan perbedaan yang ada dan mengutamakan kerjasama, serta mendorong penyederhanaan partai tanpa paksaan.

- 3) Berkurangnya jumlah partai dapat mendorong pembentukan pemerintahan yang lebih stabil dan meningkatkan stabilitas nasional.
- 4) Sistem yang sederhana dan mudah dilaksanakan.

b. Sistem Perwakilan Berimbang (Sistem Proporsional).

Sistem ini disebut juga sebagai sistem *Multi-Member Constituencies*¹², yaitu sistem dimana presentase kursi di Lembaga Perwakilan rakyat yang dibagikan kepada setiap partai politik, disesuaikan dengan presentase jumlah suara yang diperoleh setiap partai politik itu. Misalnya, jumlah pemilih yang sah pada suatu pemilihan umum adalah 10 juta orang, dan jumlah kursi di badan perwakilan rakyat ditentukan 100 kursi berarti untuk satu wakil rakyat dibutuhkan suara 100.000. pembagian kursi di lembaga perwakilan rakyat tergantung kepada berapa jumlah suara yang didapat setiap partai politik yang ikut pemilihan umum itu. Sistem proporsional ini dapat dilaksanakan dalam ratusan variasi tetapi dua metode yang dianggap utama, yaitu :¹³

1) *Single Transferable Vote (Hare Sistem)*.

Pemilih diberi kesempatan untuk memilih pilihan pertama, kedua, dan seterusnya dari distrik pemilihan yang bersangkutan. Jumlah imbang suara yang diperlukan untuk pemilih ditentukan, dan segera setelah jumlah keutamaan pertama dipenuhi, dan jika ada

¹² Abdul Bari Azed dan Makmur amir. *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, hlm. 26.

¹³ Jimly Asshidiqie. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer (Kelompok Gramedia), hlm.766.

siswa suara, maka kelebihan ini dapat dipindahkan kepada calon berikutnya dan seterusnya.

Misalkan, jumlah suara yang dibutuhkan agar dapat terpilih sebagai wakil rakyat di DPR adalah 10.000 suara. Calon-calon dari partai X mendapat suara sebagai berikut: A untuk daerah I mendapat 19.000 suara, B untuk daerah II mendapat 9.000 suara, C untuk daerah III mendapat 7000 suara, dan D untuk daerah IV mendapat 5000 suara. Jika berdasarkan kepada imbang suara 10.000, maka dari partai X yang terpilih hanya calon A dari daerah I, sedangkan calon-calon lain tidak memenuhi jumlah suara.

Namun, jika yang dipraktikkan adalah Hire System, maka kelebihan suara dari A sebanyak 9000 suara dapat dipindahkan ke calon B sehingga ia dapat terpilih, kemudian kelebihan suara yang dimilikinya akibat penambahan dari A sebanyak 8000 suara dapat dipindahkan ke calon C sehingga jumlah suaranya mencukupi untuk terpilih. Kelebihan suara sebanyak 5000 yang kini dimiliki C dapat pula diberikan kepada calon D sehingga ia juga dapat terpilih sebab jumlah suaranya genap menjadi 10.000 suara.

Adanya penggabungan suara sebagaimana disebutkan sebelumnya, secara alamiah dapat mendorong penyederhanaan partai politik.¹⁴ Hal tersebut dikarenakan partai politik yang mendapat dukungan suara kurang dari persyaratan di suatu daerah, tidak

¹⁴*Ibid*, hlm,769.

mendapat jatah kursi di lembaga perwakilan rakyat. Salah satu akibat lainnya adalah wakil-wakil rakyat yang terpilih cenderung berorientasi nasional. Akibat logis dari penerapan sistem ini adalah perhitungan suara yang menjadi berbelit-belit dan membutuhkan kecermatan yang lebih tinggi dalam perhitungan suara.

2) *List Sistem.*

Sistem daftar ini adalah dimana pemilih diminta memilih dari daftar yang tersedia yang berisi nama-nama calon wakil rakyat yang akan dipilih dalam pemilihan umum. Rakyat cukup memilih satu calon dari daftar itu dan calon yang mendapatkan suara terbanyak dialah yang dinyatakan terpilih. Terkadang sistem ini digabung dengan sistem proporsional.

Pemilih memilih tanda gambar partai politik dan atau memilih calon yang terdapat dalam daftar calon. Dalam praktiknya pemilih hanya dimungkinkan untuk memilih tanda gambar Parpol atau memilih calon saja. Dari alternative ini akan lahir 2 kemungkinan terpilihnya seorang calon wakil rakyat di lembaga perwakilan rakyat; pertama jika yang harus dipilih adalah tanda gambar partai politik, maka pemilih belum mengenal calon yang dipilihnya dan lebih percaya terhadap partai yang dipilihnya karena partai itu cukup dikenalnya, kedua jika yang dipilih adalah nama calon berarti pemilih mengetahui calon wakil rakyat yang dipilihnya dan dengan otomatis partai politik yang mendukung calon itu juga dipilihnya.

Kedua sistem pemilu yang diuraikan diatas, yaitu sistem distrik dan sistem proporsional sama-sama dianut dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Pemilihan anggota DPD pada pokoknya adalah menggunakan sistem distrik, yaitu setiap provinsi dipilih empat orang anggota DPD yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat.

Walaupun menggunakan sistem distrik namun sistem ini dianut dengan variasi stelsel daftar atau list-system. Untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD sistem yang dianut adalah sistem proporsional dengan variasi list system yang terbuka secara terbatas. Pemilih memilih tanda gambar partai politik namun para pemilih juga dapat langsung memilih calon anggota DPR/DPRD secara langsung dengan memilih daftar nama atau foto calon yang bersangkutan.

2. Teori Fungsi Parlemen

Gagasan kedaulatan rakyat dapat disalurkan secara langsung maupun secara tidak langsung. Dalam masyarakat yang masih sederhana, demokrasi diselenggarakan secara langsung. Namun dalam perkembangan masyarakat yang semakin kompleks dan jumlah penduduk serta wilayah yang semakin luas, membutuhkan mekanisme demokrasi yang bersifat tidak langsung. Inilah yang kemudian menjadi cikal bakal lahirnya lembaga perwakilan rakyat atau dapat disebut dengan parlemen.¹⁵

¹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Op. Cit., hlm. 153.

Montesquieu dalam bukunya yang berjudul *The Spirit of Laws* dengan melihat sistem konstitusi Inggris, mengatakan bahwa kekuasaan legislatif ini bertugas untuk menetapkan hukum-hukum yang bersifat sementara atau tetap dan mengubah atau mencabut hukum-hukum yang sudah ditetapkan¹⁶ serta memberikan persetujuan dalam hal kekuasaan eksekutif menentukan penerimaan keuangan publik.¹⁷

Dalam pembentukan awalnya, parlemen Inggris yang merupakan parlemen pertama di dunia, pada awalnya bertugas mengumpulkan dana untuk memungkinkan raja membiayai kegiatan pemerintahan dan keuangan. Akan tetapi lambat laun setiap penyerahan dana (semacam pajak) disertai tuntutan agar pihak raja menyerahkan pula beberapa hak dan *privilege* sebagai imbalan.

Dengan demikian, secara berangsur-angsur parlemen berhasil bertindak sebagai badan yang membatasi kekuasaan raja yang tadinya berkekuasaan absolut. Dengan berkembangnya gagasan bahwa kedaulatan adalah di tangan rakyat, maka parlemen menjadi badan yang berhak menyelenggarakan kedaulatan itu dengan jalan menentukan kebijaksanaan umum dan menuangkannya dalam undang-undang.¹⁸

Carl J. Friedrich dalam bukunya yang berjudul *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, mengatakan pada prinsipnya, fungsi parlemen di negara-negara modern sekarang ini berkaitan dengan (i) fungsi perwakilan, yaitu pertama-tama

¹⁶ Montesquieu, *The Spirit of Law, Op. Cit.*, hlm. 191.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 160.

¹⁸ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Op. Cit.*, hlm. 173.

untuk mewakili kepentingan rakyat yang berdaulat dengan cara duduk di lembaga perwakilan rakyat; (ii) fungsi permusyawaratan bersama dan deliberasi untuk pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan dan untuk mencapai tujuan bersama dalam masyarakat.¹⁹

Kedua fungsi pokok tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie, dijabarkan dalam tiga kegiatan pokok yang selama ini lebih dikenal dan biasa disebut sebagai fungsi parlemen, yaitu antara lain .²⁰

a) Fungsi legislasi

Fungsi legislasi biasa dikaitkan dengan pengertian pembentukan undang-undang. Sebenarnya, fungsi legislasi itu berkaitan dengan kegiatan pembentukan kebijakan publik yang disepakati bersama oleh para wakil rakyat atas nama seluruh rakyat yang diwakili. Hanya saja, agar kebijakan-kebijakan itu bersifat mengikat, maka dituangkan dalam bentuk hukum tertentu sebagai *legislative acts*, yaitu dalam bentuk undang-undang.

Karena itu, fungsi legislasi itu disebut sebagai fungsi pembentukan undang-undang. Bahkan karena esensialnya fungsi legislasi ini, lembaga parlemen itu sendiripun dalam bahasa Inggris disebut *legislature*.

¹⁹ Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, dalam Fatmawati, *Struktur Dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan Antara Indonesia Dan Berbagai Negara*, 1st ed., (Jakarta: Penerbit UI-Press, 2010), hlm. 18.

²⁰ Jimly Asshiddiqie, *Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat*, Makalah disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) Badan Anggaran DPR-RI, Jakarta, Rabu, 6 Juli, 2011, hlm 1-2.

Untuk melaksanakan kebijakan yang dituangkan dalam bentuk undang-undang yang mengikat itu, diperlukan langkah-langkah lanjutan, yaitu (i) dalam bentuk peraturan pelaksanaan (*executive acts*), dan (ii) dalam bentuk program aksi (*executive actions*). Setiap undang-undang pertama-tama harus dijabarkan dalam bentuk peraturan-peraturan pelaksanaannya, seperti Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), dan peraturan-peraturan lembaga-lembaga pelaksana undang-undang lainnya. Selain itu, semua kebijakan yang tertuang dalam undang-undang itu harus pula tercermin dalam program aksi yang terwujud dalam bentuk dukungan anggaran dalam APBN dan APBD.

b) Fungsi pengawasan,

Fungsi pengawasan parlemen itu berkaitan dengan (i) pengawasan mengenai sejauhmana pelbagai kebijakan yang tertuang secara mengikat dalam bentuk undang-undang itu dijabarkan sebagaimana mestinya dalam pelbagai peraturan pelaksanaannya, (ii) pengawasan mengenai sejauhmana kebijakan-kebijakan itu tercermin dalam bentuk program yang didukung anggaran dalam APBN dan APBD, (iii) pengawasan mengenai implementasi pelbagai peraturan perundang-undangan itu dalam praktik di lapangan, dan (iv) pengawasan terhadap kualitas pelaksanaan program yang telah ditetapkan dalam APBN dan APBD dalam kenyataan.

c) Fungsi anggaran.

Fungsi anggaran DPR adalah hal-hal yang berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan dalam bentuk program-program kerja pemerintahan dan pembangunan untuk mencapai tujuan bernegara sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945. Karena itu, pelaksanaan fungsi anggaran DPR haruslah dimulai dengan penjabaran pelbagai kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam bentuk hukum yang berlaku berupa program-program kerja pemerintahan dan pembangunan.

Di samping itu, penyusunan program-program pemerintahan dan pembangunan itu dapat pula dirumuskan dengan mengacu kepada kebutuhan empiris yang ditemukan dari lapangan yang untuk selanjutnya dirumuskan menjadi program kerja yang dikukuhkan dalam bentuk hukum yang berlaku mengikat untuk umum. Dengan demikian, program pemerintahan dan pembangunan disusun dengan mendasarkan diri pada peraturan perundang-undangan dan berlaku atau yang disusun berdasarkan kebutuhan empiris yang dikukuhkan menjadi produk hukum yang mengikat.

Fungsi-fungsi parlemen ini semakin bertambah seiring dengan meningkatnya kompleksitas masyarakat modern dengan segala tuntutan yang mneyertainya terhadap otoritas pembuat undang-undang demi kebaikan bersama.²¹

²¹ C.F. Strong, *Op. Cit.*, hlm. 12.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Sesuai dengan bidang kajian ilmu hukum, pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu pendekatan masalah dengan meninjau peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini yang berkaitan dengan permasalahan yang permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.²²

2. Metode Penelitian

Metode pendekatan dalam skripsi ini adalah pendekatan konseptual dan komparatif. Pendekatan konseptual timbul dari pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Mempelajari pandangan doktrin didalam ilmu hukum, penulisan akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian hukum, konsep hukum, dan asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi, serta sebagai patokan dalam membangun suatu argumentasi dalam memecahkan isu yang dihadapi.

Penelitian ini juga menggunakan penelitian deskriptif yang pada dasarnya lebih kepada pemaparan dengan tujuan memperoleh suatu gambaran lengkap tentang keadaan hukum yang berlaku di tempat tertentu,

²²Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Penada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 35.

atau mengenai gejala yuridis yang ada, atau peristiwa hukum tertentu yang terjadi di dalam tataran dinamika sosial masyarakat.²³

3. Sumber Data

Dalam penelitian ini, sumber data yang digunakan ada dua jenis data yaitu:²⁴

a) Bahan hukum primer

Merupakan bahan hukum yang bersumber dari individu atau perorangan serta pihak atau instansi terkait yaitu dari hasil wawancara, dan bahan hukum yang mengikat, seperti : Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah Perubahan, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Ambang Batas untuk Partai Politik.

b) Bahan hukum sekunder

Data sekunder merupakan data yang di dapat dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berkaitan dengan objek penelitian, hasil penulisan dalam bentuk laporan, skripsi, disertai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²³Muhammad Abdul Kadir, *Hukum dan Penelitian Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000 hlm. 50.

²⁴Amirudin dan Zainal Asikin, *Penggantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006,hlm. 25.

c) Bahan hukum tersier

Bahan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti : kamus hukum, kamus bahasa Indonesia dan bahasa Inggris serta media internet.

d) Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan metode pengumpulan data melalui studi putaka dan kajian lapangan, yaitu mendapatkan data melalui bahan-bahan kepustakaan yang dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari peraturan perundang-undangan, teori-teori atau tulisan yang terdapat dalam buku literatur, catatan kuliah, surat kabar, dan bahan bacaan ilmiah. Sedangkan kajian lapangan mengambil data dari berbagai pihak.

e) Analisis Data

Dalam membahas pokok permasalahan dan menganalisis data yang diperoleh dengan menggunakan metode yuridis empiris sebagai metode utama dan yuridis normatif sebagai metode pendukung yang berdasarkan pada asas-asas, kaedah, fungsi, sistem tujuan hukum.