

**REKONSTRUKSI  
AMBANG BATAS PEROLEHAN SUARA PEMILU DPR RI  
BERBASIS NILAI Keadilan Pancasila**

**Oleh:  
H. MAKSUM  
NIM.PDIH.05.VII.15.0365**

**UJIAN TERTUTUP**

**Diajukan Untuk Memenuhi Syarat  
Memperoleh Gelar Doktor Dalam Ilmu Hukum**



**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)  
SEMARANG  
2018**

REKONSTRUKSI  
AMBANG BATAS PEROLEHAN SUARA PEMILU DPR RI  
BERBASIS NILAI KEADILAN PANCASILA

Oleh:  
H. MAKSUM  
NIM.PDIH.05.VIL.15.0365

Untuk memenuhi salah satu syarat ujian  
guna memperoleh gelar Doktor dalam bidang ilmu hukum ini  
telah disetujui oleh Promotor dan Co-Promotor pada tanggal  
seperti tertera di bawah ini

Semarang, 25 Januari 2019

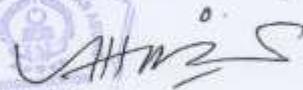
Promotor

  
Prof. Dr. H. Gunarto, S.H.,S.E., Akt., M.Hum.  
NIDN : 0605036205

Co-Promotor

  
Dr. H. Djahari, S.H.,M.Hum  
NIDK : 8861250017

Mengetahui  
Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH)  
Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)

  
Dr. Hj. Anis Mashdurohatun, SH., M.Hum  
NIDN : 0621057002

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : H. MaksuM,SH.,MH.

Nim : PDIH 03.VII.15.0365

Dengan ini saya menyatakan bahwa karya tulis yang berjudul :

"Rekonstruksi Ambang Batas Perolehan Suara Pemilu DPR RI Berbasis Nilai Keadilan Pancasila "

Adalah benar hasil karya saya dan penuh kesadaran bahwa saya tidak melakukan tindakan plagiasi atau mengambil alih seluruh atau sebagian besar karya tulis orang lain tanpa menyebutkan sumbernya. Jika saya terbukti melakukan tindakan plagiasi, saya bersedia menerima sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku.

Semarang, 28 Maret 2019



H. MaksuM,SH.,MH.

## **MOTTO**

“Jika ada tiga orang bepergian, hendaknya mereka mengangkat salah seorang diantara mereka sebagai pemimpinnya”

(HR Abu Dawud dari Abu Hurairah)

Artinya : “dalam suatu kelompok kecil pun memerlukan pemimpin, apalagi sebuah negara sehingga ada yang mengarahkan dan bertanggung jawab atas sebuah kelompok tersebut”

(Kaidah Fiqhiyah)

## **PERSEMBAHAN**

Disertasi ini kupersembahkan untuk :

Bapakku Giyo (Alm) dan Ibuku Banikem (Alm)

Istriku tercinta Hj. Misda (Alm) dan Isteriku tercinta Atma Deviana, S.E

Serat Anak-anakku Tercinta Ilham Hadi Purwanto, Novi Dwi Atkasari, dan Eka

Ratu Mulya

## RINGKASAN

Negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat atau *democratie (democracy)*. Pemilik kekuasaan tertinggi dalam negara adalah rakyat. Kekuasaan yang sesungguhnya adalah berasal dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Kekuasaan bahkan diidealkan diselenggarakan bersama-sama dengan rakyat. Dalam sistem konstitusional Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat itu disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*).

Penyaluran kedaulatan rakyat secara langsung (*direct democracy*) dilakukan melalui pemilihan umum untuk memilih anggota lembaga perwakilan dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Cita-cita kedaulatan tergambar dalam Pembukaan UUD 1945, terutama dalam rumusan alinea IV tentang dasar negara yang kemudian dikenal dengan sebutan Pancasila. Dalam alinea ini, cita-cita kerakyatan dirumuskan secara jelas sebagai “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmah kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan”. Sedangkan dalam rumusan pasal 1 ayat (2), semangat kerakyatan itu ditegaskan dalam ketentuan yang menegaskan bahwa “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Makna dari “kedaulatan berada di tangan rakyat” yaitu bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui Pemilu sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin melalui pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung, serta memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara Kesatuan Republik

Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai fungsi-fungsi tersebut. Dari penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tersebut, Pemilu merupakan sarana memilih pemimpin dan wakilnya sebagai implementasi dari kedaulatan rakyat.

Dalam studi-studi tentang pemilu terdapat dua aspek yang harus ada yakni, sistem pemilu (*electoral system/law*) dan proses pemilu (*electoral processes*). Sistem pemilu berarti instrument untuk menterjemahkan perolehan suara di dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Secara umum terdapat empat rumpun sistem pemilu, yaitu sistem pluralitas/mayoritas (*plurality/majority systems*), sistem perwakilan berimbang/proporsional (*proportional representation systems*), sistem campuran (*mixed systems*), dan sistem-sistem lain (*other systems*). Sedangkan proses pemilu terkait dengan pilihan elemen teknis pemilu, misalnya besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), metode pencalonan (*electoral formula*), metode pemberian suara (*balloting formula*), dan metode penghitungan suara.

Sistem pemilu (*electoral system*) yang dianut di Indonesia adalah sistem pluralitas/mayoritas (*plurality/majority systems*) calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang memperoleh suara terbanyaklah memperoleh kursi di DPR, dan DPRD. Namun penentuan kursi calon terpilih di DPR tidak demikian. Partai politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4 % (empat perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR. Apabila partai politik peserta Pemilu tidak memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4 % (empat persen) dari jumlah suara sah nasional, meskipun calon anggota DPR dari partai tersebut memenuhi Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) Daerah Pemilihan (Dapil) calon, maka calon tersebut tetap tidak memperoleh kursi di DPR, dengan demikian suara calon tersebut tidak dihitung (hangus). Aspirasi rakyat sebagai pemilih yang telah memilih wakilnya melalui Pemilu tersebut menjadi tidak terwakili di DPR, dengan demikian substansi dari kedaulatan rakyat telah dirampas dengan sistem Pemilu yang demikian. Dengan

sistem perhitungan penentuan anggota DPR terpilih sebagaimana diatur dalam Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum maka puluhan juta suara rakyat akan sia-sia.

Penentuan calon terpilih anggota DPR sebagaimana pasal 414 ayat (1) UU Pemilu telah melanggar asas keadilan yang merupakan asas dalam penyelenggaraan Pemilu. Dengan tidak terwakilinya puluhan juta aspirasi rakyat yang telah disalurkan melalui Pemilu untuk memilih wakilnya di DPR maka kedaulatan rakyat pun telah dirampas oleh negara melalui sistem pemilu yang tidak tepat.

Ketentuan Pasal 414 ayat (1) tersebut terdapat kelemahan yang akan mereduksi kedaulatan rakyat, penulis berpendapat perlu dilakukan penataan ulang/rekonstruksi terhadap Pasal 414 ayat (1) tersebut.

Dari uraian latar belakang masalah tersebut ditemukan tiga permasalahan yang mendasar yaitu: 1. Mengapa ambang batas perolehan suara Legislatif (DPR) setelah amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum berkeadilan ? 2. Bagaimana problematika ambang batas perolehan suara Pemilu Legislatif (DPR) setelah amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saat ini ? 3. Bagaimana rekonstruksi ambang batas perolehan suara Pemilu Legislatif (DPR) yang berbasis nilai keadilan Pancasila? Sedangkan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah: 1. Untuk menganalisis ambang batas perolehan suara pemilu legislatif (DPR) setelah amandemen UUD Neagara Republik Indonesia Tahun 1945 yang belum berkeadilan. 2. Untuk menganalisis problematika ambang batas perolehan suara pemilu legislatif (DPR) setelah amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saat ini. 3. Untuk melakukan rekonstruksi ambang batas perolehan suara Pemilu legislatif (DPR) yang berbasis keadilan Pancasila?

Untuk mencapai tujuan penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa teori untuk menganalisis tiga pokok permasalahan tersebut yaitu: pertama, sebagai *Grand Theory* adalah Teori Keadilan Bermartabat, kedua, sebagai *Middle*

*Theory* adalah Teori kedaulatan rakyat, dan ketiga, sebagai *Apply Theory* adalah Teori Hukum Progresif.

Penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum non doktrial, sifat penelitian *socio-legal research*, dengan menggunakan paradigma *constructivism theory*. Pendekatan yang digunakan pendekatan yaitu pendekatan *socio-legal research*.

Sumber data yang penulis gunakan dalam penelitian ini yakni data primer dan data sekunder yaitu, sebagai berikut: (a) Data primer, data yang diperoleh dari penelitian melalui wawancara dengan politisi (anggota DPRD Provinsi), akademisi (dosen ULM, dan STIH Berau), dan praktisi (Advokat) berkaitan dengan Pemilu DPR (legislative). (b) Data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan, dengan ini penulis berusaha menelusuri dan mengumpulkan bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemilu dan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari dokumen, buku-buku literatur, dan bahan hukum tertier diperoleh dari jurnal, dan Internet.

Temuan pertama, ambang batas perolehan suara Legislatif (DPR) setelah amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 belum berkeadilan. Pelaksanaan Pemilu setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 diberlakukan (*perlemntary threshold*) ambang batas perolehan suara partai politik peserta Pemilu untuk dapat diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di DPR. Sehingga Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara tidak dapat diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di DPR (legislatif), meskipun calon anggota DPR dari partai tersebut memperoleh suara sama dengan atau lebih besar dari BPP, sehingga tidak mewujudkan keadilan.

Temuan kedua, problematika ambang batas perolehan suara Pemilu Legislatif (DPR) setelah amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 saat ini, dengan diberlakukannya ambang batas perolehan suara Pemilu Legislatif (DPR) maka ada puluhan juta suara rakyat yang telah menggunakan hak

pilihnya dalam Pemilu sebagai sarana penyaluran kedaulatan rakyat menjadi sia-sia dan tidak dihargai, sistem Pemilu yang demikian telah mencederai bahkan mereduksi kedaulatan rakyat.

Temuan ketiga, rekonstruksi ambang batas perolehan suara Pemilu Legislatif (DPR) diharapkan dapat mewujudkan nilai keadilan Pancasila, baik bagi rakyat maupun calon anggota Legislatif (DPR) yang dipilih oleh rakyat. Dengan dilakukannya penataan ulang/rekonstruksi khususnya Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu diharapkan dapat meminimalisir hilangnya suara rakyat yang telah menggunakan hak pilihnya melalui Pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat. Adapun hasil rekonstruksi Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 adalah sebagai berikut: Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, Partai Politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4 % (empat perseratus) harus bergabung dengan seluruh partai politik yang perolehan suaranya kurang dari 4% (empat perseratus) sampai mencapai ambang batas perolehan suaranya sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus). Rumusan pasal tersebut diharapkan dapat meminimalisir suara rakyat sebagai pemegang kedaulatan akan terbuang sia-sia dan diharapkan dapat mewujudkan nilai keadilan Pancasila.

Hasil penelitian ini menghasilkan dua implikasi, yaitu implikasi teoritis dan implikasi praktis. Implikasi teoritis, hasil penelitian disertasi ini diharapkan dapat memberikan informasi empiris mengenai implementasi atau pelaksanaan Pemilu Indonesia yang kurang sejalan dengan ideologi Pancasila yang berbasis keadilan. Soal *parlementary threshold* sangat berpotensi terbuangnya suara lebih besar yang terbuang sia-sia. Akan terjadi satu dan/atau dua-tiga partai politik yang suaranya hilang sia-sia, dikalahkan oleh satu partai yang berhasil memperoleh empat persen suara.

Sedangkan implikasi praktis, Hasil penelitian disertasi ini menunjukkan bahwa perlu upaya lebih arif dari berbagai komponen bangsa untuk menghadirkan

aturan hukum pemilihan umum sebagai penjelmaan demokrasi yang dinilai lebih ideal dan dirasa lebih mencerminkan demokrasi Indonesia berbasis nilai keadilan Pancasila. Dengan makin idealnya aturan yang ada, maka akan dapat diharapkan demokrasi Indonesia yang lebih baik, yang benar-benar mencerminkan keadilan berdasarkan ideologi Pancasila.

Berdasarkan temuan dan implikasi hasil penelitian di atas, maka penulis memberikan rekomendasi; agar Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat perlu merubah/merekonstruksi Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

## KATA PENGANTAR



Alhamdulillahirabbil'alamiin, puji syukur ke hadirat Allah SWT. atas segala Rahmat dan Karunia-Nya, sehingga penulisan Disertasi dengan judul “Rekonstruksi Ambang batas perolehan suara Pemilu DPR (Legislatif) yang Berbasis Nilai Keadilan Pancasila”, yang merupakan hasil penelitian studi di Universitas Islam Sultan Agung ( UNISSULA ) Semarang, dapat diselesaikan tepat pada waktunya.

Dalam Disertasi ini, penulis berusaha untuk memberikan sumbangan baru bagi perkembangan ilmu hukum terutama mengenai Pemilu yang berrbasis nilai keadilan Pancasila, dengan ditentukannya ambang batas perolehan suara Pemilu Legislatif (DPR) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu akan berakibat pada hilangnya suara rakyat yang telah menggunakan hak pilihnya dalam Pemilu sebagai sarana kedaulatan rakyat.

Dengan diterapkannya ambang batas perolehan suara Pemilu Legislatif (DPR) akan berakibat pada hilangnya suara rakyat dan telah mencederai bahkan mereduksi kedaulatan rakyat. Penulis menyadari sepenuhnya atas segala kelemahan yang penulis miliki, Disertasi ini masih banyak kekurangan dan masih memerlukan penyempurnaan dari berbagai pihak. Kritik dan saran serta masukan

yang konstruktif dari berbagai pihak selalu Penulis harapkan guna melengkapi dan menyempurnakan Disertasi ini.

Proses belajar pada PDIH UNISSULA Semarang yang puncaknya adalah penyelesaian karya ilmiah (Disertasi) ini bukan semata-mata hasil usaha penulis pribadi, namun tentunya terselesaikannya karya ilmiah (Disertasi) ini berkat motivasi, arahan, dan bimbingan, serta pendampingan terutama dari Promotor dan Co Promotor yang dengan penuh keikhlasan, kesabaran dan ketekunan selalu memberikan petunjuk dan semangat kepada Penulis.

Ucapan terimakasih yang mendalam tak lupa penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah membantu baik moril maupun materiil dalam penulisan disertasi ini. Secara khusus ungkapan terima kasih penulis ucapkan kepada :

1. Kedua orangtuaku tercinta, Isteri, dan anak-anakku tersayang yang telah menanamkan ke dalam lubuk hati yang paling dalam akan arti pentingnya ilmu pengetahuan yang dilalui pendidikan sehingga berkat doa dan dukungannya Penulis setapak demi setapak akhirnya sampai ke jenjang pendidikan tertinggi yaitu Pendidikan Doktor Ilmu Hukum (PDIH) di Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
2. Ir. H. Prabowo Setiyawan, M.T., PhD, selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang yang telah memberikan kesempatan kepada Penulis untuk menempuh pendidikan di Pendidikan Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

3. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt. M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang telah memberikan kesempatan kepada Penulis untuk menempuh pendidikan di Pendidikan Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.
4. Dr. Hj. Anis Masdhurohatun, S.H., M.Hum sebagai Kepala Program Studi yang telah memberikan kesempatan kepada Promovendus, juga dorongan semangat yang luar biasa sehingga Penulis dapat menyelesaikan Pendidikan Doktor Ilmu Hukum (PDIH) ini tepat waktu.
5. Dr. Jauhari, S.H., M.Hum selaku Co-Promotor yang telah tanpa lelah dan penuh kesabaran melakukan pembimbingan kepada Penulis sehingga Penulis dapat menyelesaikan Pendidikan Doktor Ilmu Hukum (PDIH) ini tepat waktu.
6. Bapak/Ibu Guru Besar dan Dosen pengajar pada Pendidikan Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang yang dengan kesabaran telah memberikan ilmu pengetahuan yang sangat bermanfaat bagi karir, hidup dan masa depan Penulis.
7. Bapak Dr. Gusti Irhamni, MT. selaku Ketua Yayasan Universitas Islam Kalimantan (UNISKA) Muhammad Arsyad Al Banjari Banjarmasin. yang telah memberikan dukungan secara moril terutama dukungan materiil sehingga Penulis dapat menyelesaikan Studi.

8. Bapak H. Abd. Malik, S.Pt., M.Si., Ph.D. selaku Rektor beserta pejabat struktural Universitas Islam Kalimantan (UNISKA) Muhammad Arsyad Al Banjari Banjarmasin, yang telah memberikan motivasi kepada Penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan studi.
9. Bapak H. Drs. Hanafi Arief, S.H., M.H., Ph.D. selaku Dekan dan seluruh pejabat struktural serta para Dosen dan staf Fakultas Hukum Universitas Islam Kalimantan (UNISKA) Muhammad Arsyad Al Banjari Banjarmasin, yang telah memberikan motivasi kepada Penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan studi.

Penulis sadar bahwa Disertasi ini masih sangat jauh dari sempurna walaupun Penulis sudah mengupayakan maksimal, untuk itu demi kesempurnaan Disertasi ini, saran dan kritik yang membangun sangat Penulis harapkan.

Akhirnya, Penulis berdoa dan berharap semoga Disertasi ini dapat bermanfaat bagi bangsa dan Negara yang kita cintai terutama terhadap para pengemban fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan bisa menjadi pertimbangan atau bahan masukan sehingga akan menghasilkan produk perundang-undangan yang selalu berbasis kepada nilai - nilai keadilan.

Semarang, Januari 2019  
Penulis

MAKSUM  
NIM : PDIH.03.VII.15.0365