

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pemilihan umum (selanjutnya ditulis Pemilu) Tahun 2019 melahirkan dinamika yang dapat dianalisis dari berbagai aspek. Salah satunya adalah aspek ketatanegaraan. Pada aspek ketatanegaraan tidak selalu ada dikotomi antara hukum dan politik. Ada kalanya politik dan hukum dapat dipadukan dalam sebuah asumsi dan konsep tertentu.

Setelah Pemilu Tahun 2019 diselenggarakan, dua koalisi partai politik yang lahir sejak *electoral process* masih bertahan hingga terbentuknya fraksi di parlemen, yaitu koalisi fraksi pendukung Presiden dan koalisi fraksi oposisi. Meskipun fraksi Partai Gerakan Rakyat Indonesia Raya (Gerindra) menyatakan bergabung dengan koalisi pendukung Presiden Joko Widodo periode ke-II (selanjutnya disingkat Jokowi), fraksi lainnya tetap menyatakan oposisi terhadap pemerintah.<sup>1</sup> Peristiwa ini tentu mengubah prediksi awal persentase komposisi parlemen antara fraksi pendukung presiden dan fraksi oposisi presiden.

Bergabungnya fraksi Partai Gerindra dengan koalisi fraksi pendukung presiden mengakibatkan jumlah suara DPR yang menyatakan resmi dukungannya terhadap

---

<sup>1</sup>Dwi Bowo Raharjo, Berita di Suara.com, *Gerindra Gabung ke Pemerintah PKS Hormati Pilihan Prabowo*, <https://amp.suara.com/news/2019/10/22/210452/gerindra-gabung-ke-pemerintah-presiden-pks-hormati-pilihan-politik-prabowo>, 22 Oktober 2019, diakses pada 24 April 2020. Koalisi Partai Politik yang beroposisi dengan pemerintah adalah Partai Gerindra, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Demokrat (PD), Partai Amanat Nasional (PAN). Namun, setibanya di parlemen, fraksi Partai Gerindra mundur dari koalisi oposisi. Sementara, fraksi PKS, fraksi PD, fraksi PAN, tetap dalam koalisi yang beroposisi terhadap pemerintah.

Presiden mencapai 74, 39% atau sebanyak 427 kursi dari 574 kursi DPR.<sup>2</sup> Sementara, hanya 147 kursi atau 25, 61% yang menyatakan oposisi terhadap Presiden.<sup>3</sup> Ada ketidakseimbangan persentase suara koalisi fraksi pendukung dan koalisi fraksi oposisi yang terbentuk, yakni hampir  $\frac{3}{4}$  (tiga per empat) anggota DPR yang mendukung Presiden sehingga dapat dikategorikan *Oversized Coalition*.<sup>4</sup>

Konsekuensi logis daripada sejumlah besar fraksi yang mendukung presiden adalah mudahnya penyelenggaraan pemerintahan tanpa hambatan yang berarti. Sekalipun ada hambatan, tentu saja hambatan tersebut akan langsung ditekan dari tempat dimana hambatan itu bermula. Peralannya, untuk memperoleh konsensus dalam tubuh DPR pada akhirnya melibatkan jumlah suara terbanyak setelah proses musyawarah dan lobi-lobi politik tidak berhasil. Bila mayoritas suara DPR mendukung pemerintah, kebijakan-kebijakan politik pemerintah tentu lebih mudah diwujudkan.

Selanjutnya, DPR memiliki fungsi yang diberikan secara atributif oleh konstitusi.<sup>5</sup> Dalam menjalankan fungsi pengawasan, terdapat hak interpelasi yang dapat digunakan sebagai sarana pengawasan. Namun, hak interpelasi tidak serta merta praktis dapat dilaksanakan. Sebab, ada prosedur tertentu yang harus dilalui.<sup>6</sup> Prosedur yang sarat

---

<sup>2</sup>BPS, *Perolehan Suara dan Kursi DPR Menurut Partai Politik Hasil Pemilu Legislatif 2019*, diakses pada 24 April 2020. Berikut perolehan kursi di parlemen atas partai koalisi pemerintahan: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) 128 kursi, Partai Gerindra 79 kursi, Partai Golongan Karya (Golkar) 85 kursi, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) 58 kursi, Partai Nasional Demokrat (Nasdem) 59 kursi, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) 19 kursi.

<sup>3</sup>*Ibid.* Berikut perolehan kursi di parlemen atas partai koalisi oposisi pemerintah: PKS 49 kursi, PD 54 kursi, PAN 44 kursi.

<sup>4</sup>Arend Lijphart, *Patterns of Democracy Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, London: New Haven and London Yale University Press, 1999, hlm. 134-138.

<sup>5</sup>Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Yang mana dalam pelaksanaan fungsinya menurut Pasal 20A ayat (2) memiliki hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat.

<sup>6</sup>Pasal 194 ayat (1) UU MD3 menyebutkan dalam pelaksanaan hak interpelasi harus berdasarkan usul yang berjumlah paling sedikit 25 (dua puluh lima) orang anggota DPR dan lebih dari

akan jumlah suara tentu akan menghambat proses pengawasan bila dilakukan oleh partai oposisi dengan suara minoritas. Bila pelaksanaan hak interpelasi memerlukan kesepakatan minimal jumlah suara lebih dari setengah ( $50\%+1$ ) dari jumlah kehadiran DPR para rapat paripurna yang minimal dihadiri lebih dari setengah ( $50\%+1$ ). Maka, minimal suara yang harus masuk agar hak interpelasi dapat digunakan adalah 146 suara dari 289 anggota DPR yang hadir bila diambil garis minimal kehadiran dari total keseluruhan anggota DPR. Sementara, minimal suara yang harus dipenuhi bila semua anggota DPR (totalnya 576 orang) hadir dalam rapat paripurna tersebut adalah 289 suara ( $50\%+1$ ).

Total suara tiga fraksi oposisi presiden saat ini adalah 147 suara dari 574 anggota DPR. Sementara, pelaksanaan hak interpelasi memerlukan minimal 145 suara yang mendukungnya dalam memperoleh kesepakatan bila yang hadir setidaknya 288 orang anggota DPR dari total 574. Pada angka ini, hak interpelasi dapat diusulkan. Namun, bila jumlah anggota DPR yang hadir mencapai jauh dari garis minimal kehadiran dalam rapat paripurna (lebih dari 288 orang), tidak akan ada kesempatan terselenggaranya hak interpelasi inisiatif fraksi oposisi. Bagaimana pula dengan hak-hak berikutnya dalam proses pengawasan? Bila pada tahap interpelasi sudah mendapat banyak rintangan dari segi suara, sudah tentu pada tahap selanjutnya secara politis prosedur ini takkan bisa dilalui oleh fraksi-fraksi oposisi berikut di atas.

---

1 (satu) fraksi. Pada ayat (3), usul tersebut baru dapat dilaksanakan bila disepakati oleh lebih dari  $\frac{1}{2}$  (satu per dua) anggota DPR yang hadir pada saat rapat paripurna dengan kehadiran lebih dari  $\frac{1}{2}$  (satu per dua) dari total seluruh anggota DPR.

Begitu pula pada proses legislasi antara DPR dan pemerintah.<sup>7</sup> Diperlukan pula kriteria syarat minimal jumlah suara pada proses pembicaraan tingkat dua (dalam proses pembahasan lanjutan rancangan undang-undang).<sup>8</sup> Secara khusus, jumlah akumulasi suara di parlemen sangat menentukan proses penyelenggaraan fungsi-fungsi parlemen sebagai badan perwakilan. Hal ini membuktikan betapa pentingnya koalisi dan oposisi yang dibangun partai-partai pemenang pemilu dalam parlemen. Pokok persoalannya ialah, bagaimana semestinya kedudukan parlemen terhadap presiden.

Selain DPR, presiden juga memiliki fungsi legislasi yang diberikan secara atributif oleh konstitusi.<sup>9</sup> Disamping presiden memiliki *legislative initiative*, presiden juga dapat membatalkan rancangan undang-undang yang diinisiasi DPR pada proses pembahasan rancangan undang-undang. Sehingga rancangan undang-undang yang ditolak saat itu, tidak dapat dibahas lagi pada persidangan DPR masa itu.

Karya tulis ini memfokuskan kajiannya pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (selanjutnya disingkat SBY) periode ke-II Tahun 2009-2014 dan masa Presiden Joko Widodo periode ke-II Tahun 2019-2020. Kajian dibatasi hanya pada pemerintahan di tahun pertama masing-masing dari dua masa presiden di atas. Sebab, masa Presiden Jokowi periode ke-II tengah menjalani pemerintahannya di tahun

---

<sup>7</sup>Yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang adalah DPR berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Namun, Presiden berhak pula mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (Pasal 5 ayat (1) UUD 1945. Adapun koordinasi yang lahir pada agenda legislasi ini adalah sebagaimana yang dimaksud Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

<sup>8</sup>Berdasarkan Pasal 171 ayat (2) pengambilan keputusan (mengenai rancangan undang-undang yang sedang di bahas bersama) diselenggarakan melalui suara terbanyak bila tidak mencapai musyawarah mufakat. Kemudian pasal Pasal 172 dikatakan bahwa mekanisme di atas diatur melalui peraturan DPR tentang tata tertib.

<sup>9</sup>Pasal 5 ayat (1) UUD 1945: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.” dan Pasal 20 ayat (2) UUD 1945: “Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.”.

pertama serta dua masa pemerintahan ini memiliki pola yang sama dalam komposisi suara dukungan parlemen terhadap presiden.

Pemilu 2009 hanya memunculkan sembilan partai yang lulus dari *parliamentary Threshold* dari total tiga puluh delapan partai kontestan pemilihan legislatif.<sup>10</sup> Sembilan partai ini berkoalisi ke dalam tiga kelompok pengusung presiden masing-masing. Koalisi pertama adalah PDIP dan Partai Gerindra yang mengusung pasangan calon presiden nomor satu (Megawati Soekarno Putri-Prabowo Subianto). Kemudian PD, PKS, PAN, PPP dan PKB mengusung pasangan calon presiden nomor dua (SBY-Boediono). Selanjutnya Partai Golkar dan Partai Hanura yang mengusung pasangan calon presiden nomor tiga Muhammad Jusuf Kalla-Wiranto.<sup>11</sup> Pasangan calon presiden nomor dua SBY-Boediono muncul sebagai pemenang dalam pemilu presiden. Presiden SBY membentuk koalisi dengan enam fraksi di parlemen: fraksi PD, fraksi partai Golkar, fraksi PKS, fraksi PAN, fraksi PPP, fraksi PKB dengan total akumulasi suara 75,54% atau 423 kursi DPR.<sup>12</sup> Sementara, tiga fraksi lainnya membentuk koalisi oposisi yang suaranya berjumlah 24,46% atau sejumlah 137 kursi parlemen.

Pemilu berikutnya, tahun 2014 diikuti oleh dua belas partai. Hanya sepuluh partai yang menembus *parliamentary threshold*. Delapan partai sebenarnya sudah mengikrarkan diri dalam koalisi yang dibentuk selama pemilu untuk berlanjut hingga pemerintahan diselenggarakan. Namun, menjelang akhir masa pemerintahan Presiden

---

<sup>10</sup>Badan Pusat Statistik, *Perolehan Suara dan Kursi DPR Menurut Partai Politik Hasil Pemilu Legislatif 2009*, [www.bps.go.id](http://www.bps.go.id), diakses pada 24 April 2020.

<sup>11</sup>Komisi Pemilihan Umum, *Jadwal Pemilihan Presiden 2009*, diakses pada 24 April 2020.

<sup>12</sup>Berita online di Indonesia-Investments.com, *Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono*, [www.indonesia-investments.com](http://www.indonesia-investments.com) diakses pada 24 April 2020.

Jokowi terjadi perubahan komposisi koalisi pendukung dan oposisi dalam tubuh parlemen terhadap presiden.

Status koalisi di parlemen mengalami perubahan selama masa pemerintahan presiden Jokowi. Koalisi pemerintahan pada 17 November 2015 yang kemudian secara resmi berganti nama menjadi Koalisi Kerjasama Partai Pendukung Pemerintah (KP3) terdiri dari PDIP, Nasdem, Hanura, PPP, PAN, Golkar dan PKB memiliki suara mayoritas sebesar 68,93% atau 386 kursi. Sementara Koalisi Merah Putih yang berposisi di parlemen hanya terdiri dari dua partai yakni Gerindra dan PKS dengan suara 20,18% atau 113 kursi. Adapun PD tetap dengan *standing position* yang netral sebanyak 10,89% atau 61 kursi.

Dari dua masa pemerintahan di atas, Presiden SBY 2009 dan Presiden Jokowi 2014 serta ditambah satu masa pemerintahan yang tengah berlangsung, Presiden Jokowi 2019, ada kesamaan yang dapat kita lihat, yakni soal kedudukan parlemen terhadap presiden dan soal kabinet yang dibentuk oleh presiden. Tiga masa pemerintahan ini, secara empiris mengalami kesamaan yang berulang dalam penyelenggaraan pemerintahan dipandang dari sisi hubungan antara parlemen dan presiden.

Pengalaman ketatanegaraan Indonesia menunjukkan hampir setiap pemilu legislatif, suara dan kursi perolehan teratas di parlemen diperoleh partai pengusung utama Presiden.<sup>13</sup> Hingga pemilu tahun 2014 partai yang menyatakan oposisi secara resmi selama dua periode berturut-turut, berubah posisi menjadi partai pemerintah pada pemilihan presiden dan pemilihan legislatif. PDIP yang berposisi selama dua periode

---

<sup>13</sup>BPS, *Loc.Cit.*

Presiden SBY, memperoleh kemenangan di pemilu 2014 dan 2019. Namun, bukan berarti partai Presiden adalah partai mayoritas suara parlemen. Perolehan suara dan kursi memang lebih banyak diantara partai lainnya, tetapi belum tentu menguasai parlemen. Oleh sebab itu, sebagaimana penelitian Scott Mainwaring bahwa dalam sistem presidensial dengan sistem multipartai, presiden terpilih adalah *minority president* yang mana partainya bukanlah partai mayoritas suara parlemen.<sup>14</sup>

*“..in contrast to parliamentary systems, presidential systems do not have mechanism intended to ensure legislative majorities. The president’s party often has a majority, or close to it, in two-party system, but rarely does so with multipartism”*.<sup>15</sup>

Sistem pemerintahan presidensial dengan paduan sistem multipartai menyebabkan presiden terpilih berada diantara suara-suara parlemen yang terpecah dan belum tentu memihaknya. Bahkan presiden sendiri belum tentu mendapatkan dukungan penuh dari partainya.<sup>16</sup> Itulah sebabnya presiden perlu membangun basis dukungan dengan membentuk koalisi pemerintahan agar dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak mendapat hambatan yang berarti, termasuk dalam inisiatif legislasi yang dimiliki oleh presiden.

Secara empiris, terdapat kesamaan pada tiga masa pemerintahan belakangan. Masa kepresidenan 2009, 2014 dan 2019 ternyata menghasilkan komposisi yang tidak seimbang di parlemen. Total suara fraksi pendukung pemerintah pada Pemilu Tahun 2009 adalah 75,54% atau 423 kursi dari total 560 kursi DPR. Selanjutnya, Pemilu

---

<sup>14</sup>Efriza, *Koalisi dan Pengelolaan Koalisi pada Pemerintahan Jokowi-Jusuf Kala*, Jurnal politik, hlm. 4.

<sup>15</sup>Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination*, Journal, Comparative Political Studies, Vol. 26, No.2, July 1993, hlm. 200.

<sup>16</sup>Efriza, *Loc.Cit.*

Tahun 2014 memiliki sebesar 68,93% atau 386 kursi dari total 560 kursi DPR. Terakhir, pemilu tahun 2019 menghasilkan 74,39% atau sebanyak 427 kursi (dari 564 kursi DPR). Tiga periode ke belakang mayoritas mutlak suara DPR menyatakan dukungannya secara resmi kepada pemerintah dengan bersatu dalam koalisi pemerintahan.

Koalisi yang terbentuk umumnya merupakan kelanjutan pasca pemilu. Partai-partai yang berhasil masuk parlemen, kembali membentuk koalisi berdasarkan koalisi pra pemilu. Namun, bila benar-benar dicermati, tidak kita temukan koalisi yang benar-benar terbentuk karena kesatuan ideologi ataupun *platform* (haluan) partai politik.<sup>17</sup> Dapat pula disebut bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan antara satu partai dengan partai lainnya. Dalam penyelenggaraan sistem multipartai di parlemen, setidaknya tidaknya ada dua kutub yang saling berseberangan, meskipun secara ideologis tidak ada perbedaan signifikan. Yang satu memihak pemerintah karena presiden berasal dari partainya dan yang satu lagi berposisi karena tidak berhasil merebut kursi presiden dan/atau tidak ikut serta dalam kabinet.

Kedudukan suara parlemen yang berkoalisi dengan presiden pada tiga pemilu terakhir adalah mayoritas mutlak. Pada sistem presidensial, dukungan parlemen terhadap presiden yang terlalu sedikit, cenderung menghambat gerak-gerik Presiden. Dukungan yang terlalu besar atau mayoritas mutlak, menghasilkan pemerintahan yang cenderung kolusif. Pemerintahan menjadi efektif, bila didukung setidaknya tidaknya

---

<sup>17</sup>Syamsuddin Haris, *Koalisi dalam Sistem Presidensial Indonesia: Faktor-faktor Kerapuhan Koalisi Era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono*, Jurnal, hlm. 3.

mayoritas sederhana.<sup>18</sup> Hal ini sejalan dengan maksud Arend Lijphart (1994) yang dikutip oleh Saldi Isra bahwa bila mayoritas suara parlemen memihak Presiden, maka pemerintahan yang akan tampil teperangkap dalam pemerintahan otoriter.

*“majoritarianism means the concentration of political power in the hand of majority, and if the presidency is the repository of this power, it means a very powerful president; in other words, the logic of presidentialism is that implies very strong, perhaps even overbearing, president.”*<sup>19</sup>

Disambung oleh Mahfud MD dalam kaca mata politik hukum yang mana hukum merupakan produk politik, maka konfigurasi politik yang otoriter akan melahirkan produk hukum yang berkarakter ortodoks/konservatif/elitis.<sup>20</sup> Asumsi yang juga muncul dalam skripsi ini adalah kedudukan fraksi pendukung pemerintah (koalisi pemerintahan) mempengaruhi karakter produk hukumnya.<sup>21</sup>

Adapun penelitian-penelitian mengenai koalisi partai politik sudah banyak diselenggarakan, seperti penelitian tentang akibat koalisi partai politik terhadap komposisi parlemen dan tipe-tipe koalisi partai politik. Pada skripsi ini penulis bermaksud menganalisis bagaimana pengaruh fraksi pendukung presiden (koalisi pemerintahan) terhadap fungsi legislasi presiden. Maka prakira ujung daripada penelitian ini mengarah pada bagaimana proses agenda legislasi itu sendiri serta pengaruhnya terhadap suatu pemerintahan.

---

<sup>18</sup>Denny Indrayana, *Mendesain Presidensial yang Efektif Bukan Presiden Sial atawa Presiden Sialan*, Makalah seminar yang diselenggarakan oleh Partai Demokrat Forum Komunikasi Parpol dan Politisi serta FNS, 13 Desember 2006.

<sup>19</sup>Saldi Isra, *Hubungan Presiden dan DPR*, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September 2013, hlm. 400.

<sup>20</sup>Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, cetakan ke-5, 2012, hlm. 22.

<sup>21</sup>Maksudnya adalah dalam sistem presidensial, presiden selalu berada diantara pendulum otoritarianisme dan pemerintahan menjadi terbelah.

Presiden memperoleh kekuatan tambahan melalui koalisi suara parlemen yang mendukungnya. Disamping itu, UU MD3 menunjukkan pentingnya jumlah suara di parlemen dalam menentukan bagaimana sebuah lembaga perwakilan dapat bekerja menjalankan fungsinya. Melalui asumsi presiden tidak akan menemukan hambatan yang berarti dalam agenda legislatif bila dalam prosesnya didukung oleh mayoritas suara parlemen, maka pokok persoalan yang akan dikaji adalah bagaimana implikasi fraksi pendukung presiden terhadap fungsi legislasi presiden.

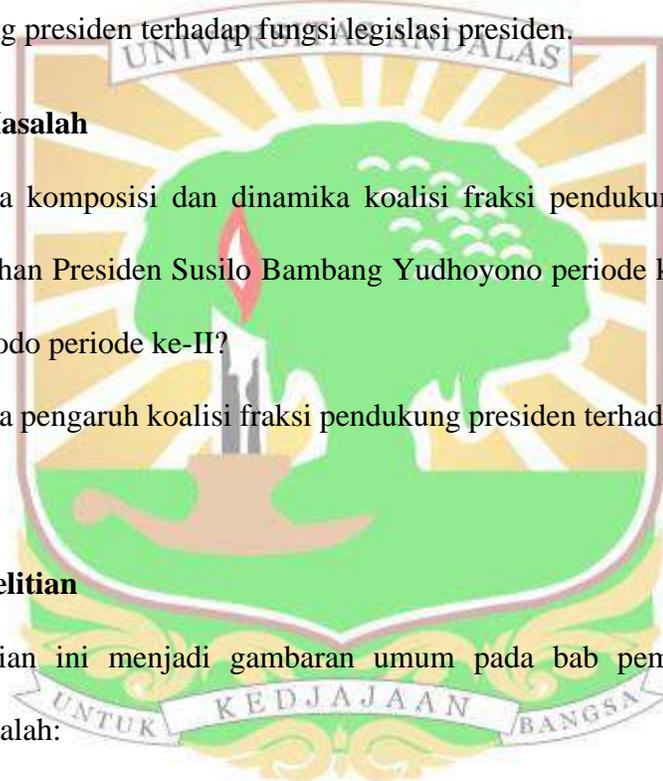
### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana komposisi dan dinamika koalisi fraksi pendukung presiden masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono periode ke-II dan Presiden Joko Widodo periode ke-II?
2. Bagaimana pengaruh koalisi fraksi pendukung presiden terhadap fungsi legislasi presiden?

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini menjadi gambaran umum pada bab pembahasan. Tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengetahui komposisi dan dinamika koalisi fraksi pendukung presiden masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono periode II dan Presiden Joko Widodo periode II.
2. Mengetahui pengaruh koalisi fraksi pendukung presiden terhadap fungsi legislasi presiden.



## D. Manfaat Penelitian

Apabila tujuan penelitian di atas tercapai, maka penulis berharap penelitian ini dapat berguna secara baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun kegunaannya sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis: Menjadi referensi dan wawasan ketatanegaraan bagi pembaca tentang hubungan fraksi pendukung presiden dan fungsi legislasi presiden.
2. Manfaat Praktis: Sebagai bahan pertimbangan bagi para politikus dalam menata arah politik serta menjadi bahan pertimbangan dalam *decision making*<sup>22</sup> pada hubungan kekuasaan antar lembaga yang berbeda.

## E. Metode Penelitian

### 1. Jenis Penelitian

Penelitian ini tergolong ke dalam jenis penelitian yuridis-normatif (*legal research*).<sup>23</sup> Secara umum, jenis penelitian yuridis-normatif mendasarkan

---

<sup>22</sup>“*Politik is collective decision making or the making of public policies for an entire society*” lihat di Joyce M. Mitchell dan William C. Mitchell, *Political Analysis and Public Policy: An introduction to Political Science*, Chicago: Rand Mc. Nally, 1969, hlm. 4-5.

<sup>23</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan, dan Pencerahan*, Surakarta: Mihammadiyah University Press, 2004, hlm. 42-48. Lihat juga: Ahmad Gunawan dan Mua’mmar Ramdhan, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Yogyakarta: IAIN Walisongo, 2006, hlm. 13. Menurut Rianto Adi, metodologi penelitian adalah ilmu mengenai jenjang-jenjang yang harus dilalui dalam suatu proses penelitian, atau ilmu yang membahas metode ilmiah dalam mencari, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan. Rianto Ado, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press, hlm. 5 dalam Konerlius Benuf, Muhamad Azhar, *Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer*, Jurnal Gema Keadilan (ISSN: 00852-011), Vol. 7 Edisi 1, Juni 2020, hlm. 24. Menurut Suteki, proses penelitian bukan hanya soal metode penelitian. Akan tetapi, terdapat beberapa aspek pendukung yang membantu peneliti memahami seluk beluk persoalan mulai dari aspek filosofis hingga praktikalnya. Lihat: Suteki, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, dan Praktik)*, Semarang: Rajawali Pers, 2019, hlm. 48. Adapun proses penelitian bermula dari tradisi penelitian, paradigma penelitian, hingga pendekatan penelitian atau metode yang digunakan. Dalam hal ini, metode penelitian dimulai dari teori hukum dan konsep hukum yang digunakan, serta dilanjutkan dengan jenis penelitian. Lihat pula: Jamal Wiwoho, *Metode Penelitian Hukum*, Modul MPH II.

analisisnya pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan relevan dengan permasalahan hukum yang menjadi fokus penelitian.<sup>24</sup> Lebih rinci, penelitian skripsi ini didasarkan pada pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan sejarah (*historical approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*).<sup>25</sup>

Pada pendekatan undang-undang, skripsi ini menggunakan daftar peraturan perundang-undangan yang terdapat pada bagian selanjutnya, yaitu bagian sumber data. Pada pendekatan kasus, skripsi ini menyelidiki masa pemerintahan Presiden SBY II dan Presiden Jokowi II. Pada pendekatan konseptual, metode penelitian ini menggunakan teori hukum doktrinal dan konsep hukum dogmatik.<sup>26</sup> Sekalipun demikian, teori dan konsep dari bidang disiplin keilmuan lain yang relevan menjadi penguat terhadap teori dan konsep hukum yang digunakan.<sup>27</sup> Berikutnya,

---

<sup>24</sup>Konerlius Benuf, Muhamad Azhar, *Op. Cit.*, hlm. 24. Adapun penelitian hukum menganut tradisi *dialogical*, yaitu berasumsi terdapat realitas jamak yang ditafsirkan secara berbeda oleh individu yang berbeda. Tradisi ini fokus pada *particalirities* dan *individualities* sehingga investigasi pada penelitian lebih mengarah pada *individual's behavior*. Lihat: Suteki, *Op. Cit.*, hlm. 53. Selanjutnya paradigma yang digunakan pada penelitian hukum ini adalah *legal constructivism*, yaitu secara ontologis menganut relativisme dimana realitas itu sendiri majemuk berdasarkan pengalaman sosial, individual, lokal dan hasil rekonstruksi mental. Dari sisi epistemologis, paradigma ini bersifat transaksional/subjektivis dimana antara pencari dan objek terkait bersifat interaktif, serta temuan di lapangan dikonstruksi bersama. Secara metodologis, paradigma ini melalui proses hermeneutikal/dialektikal. Lihat: Suteki, *Op. Cit.*, hlm. 61-62. Selanjutnya, paradigma inilah yang melahirkan kategori-kategori pada teori hukum, konsep hukum, dan jenis penelitian hukum. Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1996, hlm.30

<sup>25</sup>Pendekatan penelitian merupakan cara pandang dalam pemilihan lingkup pembahasan sebagai upaya memperoleh kejelasan subtansi karya ilmiah. Lihat: I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta: Kencana, 2016, hlm. 156. Lihat juga: Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, Bante: Universitas Pamulang Press, 2019, hlm. 80-84. Lihat juga: Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, cetakan ke-11, hlm. 93-95.

<sup>26</sup>Sebagaimana teori hukum murni oleh Hans Kelsen yang membebaskan kajian hukum dari anasir-anasir di luar kajian teori doktrinal (yang hanya fokus pada *normenwissenschaft* dan *begrifenwissenschaft*). Lihat: Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, Penerbit Nusamedia, hlm. 1 terjemahan dari *Pure Theory of Law*, Barkely University of California Press, 1978. S

<sup>27</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif (Suatu Tinjauan Singkat)*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2001, hlm. 13-14.

pendekatan sejarah yang digunakan pada skripsi ini merujuk pada data-data perjalanan masa pemerintahan Presiden SBY II dan Presiden Jokowi II yang sudah lampau. Terakhir, pendekatan perbandingan pada skripsi ini adalah membandingkan masa pemerintahan Presiden SBY II dan Presiden Jokowi II sebagai upaya menguatkan hasil analisis yang memadukan semua pendekatan-pendekatan sebelumnya. Berdasarkan uraian di atas, topik permasalahan penelitian hukum normatif yang dibahas adalah seputar inventarisasi hukum positif.<sup>28</sup>

Penelitian berikut merupakan penelitian deskriptif yang bertujuan merumuskan permasalahan sesuai keadaan atau fakta yang dikaitkan dengan norma-norma, serta memaparkan hasil analisis mengenai suatu gejala hukum.<sup>29</sup> Penelitian hukum berikut diselenggarakan dalam rangka penelitian murni yang berguna untuk melahirkan pemahaman dasar, yang dapat digeneralisir pada aspek-aspek hukum tata negara. Adapun dalam proses penelitiannya hanya menggunakan analisa kualitatif melalui kajian kepustakaan yang melibatkan disiplin ilmu lainnya (interdisipliner/multifacet).

---

<sup>28</sup>Dalam penelitian normatif terdapat empat topik pokok yang disimpulkan oleh Koneilius Benuf dan Muhamad Azhar dari doktrin Ronny Hanijito Soemitro dan Soerjono Sokanto, yaitu; 1)tema mengenai inventarisasi hukum positif; 2)tema mengenai asas-asas hukum; 3)tema mengenai penemuan hukum *in-concreto*; 4)tema mengenai sistematika hukum atau sistematika peraturan perundang-undangan, penelitian terhadap taraf sinkronisasi dari peraturan perundang-undangan baik secara vertikal maupun horizontal. Lihat: Kornelius Benuf, Muhamad Azhar, *Op. Cit.*, hlm. 25.

<sup>29</sup>Menurut Sugiyono, metode deskriptif digunakan untuk menggambarkan suatu hasil penelitian tetapi tidak digunakan untuk membuat kesimpulan yang lebih luas. Lihat: Sugiyono, *Metode Penelitian Administrasi*, Bandung: Alfabeta, 2005, hlm. 21. Sedangkan Preskriptif dimaksudkan mampu merumuskan persoalan atas fakta-fakta yang ditemukan dengan disandingkan pada batu uji penelitian ini (teoritis-normatif).

## 2. Sumber Data

Penelitian ini hanya mengandalkan data sekunder dalam proses pengumpulan dan analisisnya.<sup>30</sup> Data sekunder penelitian ini digolongkan menjadi dua kelompok, yaitu data sekunder bersifat publik dan data sekunder di bidang hukum.<sup>31</sup> Data sekunder bersifat publik terdiri dari:

- a. Hasil pemilu presiden tahun 2009, 2014 dan 2019
- b. Perolehan suara dan kursi di parlemen tahun 2009, 2014 dan 2019
- c. Data evaluasi Prolegnas Jangka Menengah Tahun 2010-2014
- d. Data evaluasi Prolegnas Prioritas dan Daftar Kumulatif Terbuka Tahun 2020
- e. Berita di media masa mengenai dinamika fraksi dan partai politik

Selanjutnya, data sekunder di bidang hukum terdiri dari bahan-bahan hukum primer, sekunder, tersier.<sup>32</sup> Berikut penjabaran data sekunder berupa bahan-bahan hukum:

- a. Bahan Hukum Primer:

- 1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen

---

<sup>30</sup>Berdasarkan sumbernya, data dibedakan menjadi data primer dan data sekunder. Data primer merupakan data yang diperoleh seorang peneliti langsung dari objeknya. Sedangkan data sekunder adalah data yang diperoleh seorang peneliti secara tidak langsung dari objeknya. Lihat: M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007, hlm. 98-99.

<sup>31</sup>Kornelius Benuf, Muhamad Azhar, *Op. Cit.*, hlm. 26. Data sekunder dalam penelitian hukum dibedakan menjadi tiga; 1) data sekunder bersifat pribadi yaitu dokumen-dokumen pribadi atau data pribadi yang tersimpan di lembaga-lembaga tempat yang bersangkutan pernah bekerja; 2) data sekunder bersifat publik berupa data arsip, data resmi pada instansi pemerintah, dan data yang dipublikasikan; 3) data sekunder di bidang hukum.

<sup>32</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 2001, hlm. 51. Bahan hukum primer merupakan aturan tertulis yang dikeluarkan oleh negara, seperti peraturan perundang-undangan (*regeling, beschikking, dan beleids regel*). Bahan hukum sekunder merupakan penjelas bahan hukum primer dan tidak memiliki kekuatan *regeling, dwingend, dan aanvullend*. Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan informasi mengenai bahan hukum primer dan sekunder. Lihat: I Made Pasek Diantha, *Op. Cit.*, hlm. 142.

- 2) Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 3) Undang-undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 4) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 5) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga atas Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 6) Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 7) Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 8) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- 9) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik



b. Bahan Hukum Sekunder:

- 1) Karya tulis ilmiah para sarjana (skripsi, tesis dan disertasi)
- 2) Hasil penelitian dan jurnal
- 3) Buku teks hukum

c. Bahan Hukum Tersier:

- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)
- 2) Kamus Hukum (*Black's Law Dictionary*)
- 3) Indeks dan bibliografi

### 3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Semua data di atas diperoleh secara *online* dan manual melalui kutipan langsung atau tidak langsung. Sumber data sekunder bersifat publik dan bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan) diunduh melalui *website* Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Pemilihan Umum (KPU), dan Badan Pusat Statistik (BPS). Bahan hukum sekunder berupa karya tulis sarjana, hasil penelitian, jurnal, dan buku elektronik juga diunduh melalui *website* bebas di internet. Bahan-bahan hukum sekunder konvensional seperti buku-buku hukum dan skripsi/tesis/disertai diperoleh melalui kunjungan ke perpustakaan. Pada bahan hukum tersier berupa KBBI dan *Black Law's Dictionary* diperoleh secara *online*. Sedangkan indeks dan bibliografi diperoleh melalui daftar-daftar yang terdapat pada setiap karya tulis para sarjana, hasil penelitian, jurnal, dan buku-buku hukum.

Setelah data sekunder bersifat publik diunduh, sebagian data tersebut diolah kembali untuk melahirkan kategori-kategori pada berdasarkan teori-teori pada tinjauan pustaka. Data yang disajikan dalam skripsi ini tidaklah persis seperti apa yang diperoleh dari sumber sekunder. Akan tetapi, hanya memuat bagian-bagian yang diperlukan dan bagian-bagian yang dikembangkan kembali dalam bentuk yang berbeda, seperti mengubah data-data kuantitatif berupa jumlah peroleh suara fraksi-fraksi di parlemen menjadi bentuk persentase.

#### 4. Analisis Bahan Hukum

Penelitian dilaksanakan melalui penelusuran kepustakaan.<sup>33</sup> Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis dengan langkah-langkah deskripsi, sistematis, dan menguraikan bahan-bahan hukum tersebut secara detil.<sup>34</sup> Data hasil pemilu dan proses agenda legislasi yang telah dan yang sedang berlangsung dijadikan sebagai acuan dalam identifikasi masalah berdasarkan pendapat ahli hukum pada bahan hukum sekunder. Penelitian ini menggunakan analisis kuantitatif dan kualitatif. Analisis kuantitatif dilakukan dengan menarik kesimpulan pada data-data sekunder bersifat publik yang telah diolah dan disajikan berdasarkan kebutuhan. Kesimpulan terhadap angka-angka dan persentase tadi berangkat dari teori-teori yang diperoleh dari bahan hukum sekunder. Selanjutnya, kesimpulan-kesimpulan tersebut

---

<sup>33</sup>Adapun penelitian disebut dengan penelusuran kepustakaan (*library research*) adalah karena kecenderungannya menggunakan data-data sekunder sebagai bahan penelitiannya. Meskipun ada jenis penelitian lapangan (*field research*), tetap saja memerlukan studi kepustakaan. Namun, yang membedakannya adalah tujuan, fungsi, dan atau kedudukan studi pustaka dalam masing-masing penelitian. Kornelius Benuf, Muhamad Azhar, *Op. Cit.*, hlm. 31.

<sup>34</sup>Dwi Mariyati, *Prinsip Hukum Dalam Penyusunan dan Pelaksanaan Kontrak "Engineering Procurement Construction"*, Surabaya: Pustaka Pelajar, 2019, hlm. 54.

disandingkan pula dengan teori dan konsep hukum yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini, yaitu bagaimana pengaruh angka-angka tadi terhadap variabel penelitian.

