

Pemberlakuan Parliamentary Threshold Dalam Sistem Pemilihan Umum Legislatif Di Indonesia

Debby Nauli Rafeyfa Simanjuntak *¹
Khoirunnisa Putri Diksy ²
Balqis Tsaibah Azzahrah ³
Nayara Dihati ⁴
Irwan Triadi ⁵

^{1,2,3,4,5} Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta, Indonesia
*e-mail: naulirfy@gmail.com¹

Abstrak

Sistem paham kekuasaan tertinggi yang digunakan oleh Indonesia adalah kedaulatan rakyat atau biasa disebut dengan sistem demokrasi. Hal ini sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 yang menyebutkan bahwa "Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilandaskan menurut Undang-Undang Dasar". Sistem pemilihan umum di Indonesia telah mengalami revolusi hingga saat ini era reformasi terdapatnya perubahan sistem menjadi sistem proporsional bermodifikasi berupa parliamentary threshold. Sistem parliamentary threshold sangat berpengaruh terhadap pemilihan umum legislatif di Indonesia. Namun tidak dapat dimungkiri bahwa sistem ini juga menuai pro dan kontra pada berbagai pihak. Melihat adanya persoalan mengenai sistem parliamentary threshold maka kelompok mengkaji dengan dibuatnya jurnal yang berdasarkan pada metode penelitian berupa yuridis normatif dengan metode analisis data berupa pendekatan studi kepustakaan. Parliamentary threshold diberlakukan karena adanya partisipasi partai yang menimbulkan benturan kepentingan pada pemilihan umum. Pada dasarnya sistem parliamentary threshold diberlakukan sebagai bentuk tidak adanya pembatasan hak rakyat dalam pemilihan wakilnya di parlemen serta sebagai salah satu sarana pemenuhan hak pemegang kekuasaan tertinggi yaitu rakyat. Walaupun sempat terdapatnya banyak penolakan, parliamentary threshold tetap diadakan. Oleh karena adanya pro dan kontra pada pemberlakuan parliamentary threshold, maka penulis menulis jurnal ini sebagai refleksi pembahasan persoalan yang ada.

Kata kunci: Parliamentary threshold, sistem, rakyat.

Abstract

The system of understanding the supreme power used by Indonesia is the sovereignty of the people or commonly referred to as the democratic system. This is in accordance with Article 1 paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Unitary Republic of Indonesia which states that "Sovereignty is in the hands of the people and based on the Constitution". The electoral system in Indonesia has undergone a revolution until now in the reform era there is a change in the system to a modified proportional system in the form of a parliamentary threshold. The parliamentary threshold system is very influential on the legislative elections in Indonesia. However, it cannot be denied that this system also reaps the pros and cons of various parties. Seeing the existence of problems regarding the parliamentary threshold system, the group examines it by making a journal based on a research method in the form of normative juridical with a data analysis method in the form of a literature study approach. The parliamentary threshold was enacted because of the participation of parties that caused a conflict of interest in the general election. Basically, the parliamentary threshold system was enacted as a form of not limiting the rights of the people in electing their representatives in parliament and as a means of fulfilling the rights of the highest power holder, namely the people. Although there were many rejections, the parliamentary threshold was still held. Due to the pros and cons of the implementation of the parliamentary threshold, the author writes this journal as a reflection of the discussion of existing issues.

Keywords: Parliamentary threshold, system, people.

PENDAHULUAN

Latar belakang

Indonesia menggunakan sistem paham kedaulatan rakyat atau yang biasa dikenal dengan demokrasi. Sistem ini sudah digunakan sejak awal Indonesia berdiri. Rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi seperti yang ditegaskan di dalam konstitusinya yaitu pasal 1 ayat (2) UUD

Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 yang berbunyi “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” (Jimly, 2006). Penggunaan sistem ini diimplementasikan dengan menggunakan sistem yang langsung dan sistem perwakilan dengan menunjuk seseorang untuk menjadi suatu perwakilan. Hal ini diwujudkan melalui sistem pemilihan umum atau yang biasa disebut dengan pemilu.

Sistem pemilihan umum legislatif di Indonesia ini mengalami revolusi sejak era Orde Baru hingga era Reformasi. Di era Orde Baru, sistem yang digunakan adalah sistem proporsional murni, dimana semua ini menghasilkan parlemen dengan banyak partai politik dikonversi menjadi kursi di parlemen. Namun sistem ini menghasilkan parlemen dengan banyak partai politik yang dianggap kurang efektif dan stabil. Oleh karena itu, di era reformasi dilakukan perubahan sistem menjadi sistem proporsional bermodifikasi dengan menerapkan ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold*.

Sistem *parliamentary threshold* memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pelaksanaan sistem pemilihan umum legislatif di Indonesia. Sistem *parliamentary threshold* merupakan syarat minimal peroleh suara yang harus dipenuhi oleh partai politik peserta pemilu untuk mendapatkan kursi di parlemen. Sistem ini sudah diterapkan sejak Pemilu 2009 dengan ambang batas 2,5% suara sah nasional. Penerapan sistem ini memiliki tujuan untuk memperkuat sistem kepartaian yang diharapkan dapat mendorong konsolidasi partai politik, sehingga jumlah partai politik yang lolos ke parlemen menjadi lebih sedikit. Lalu juga memiliki tujuan untuk meningkatkan akuntabilitas partai politik, diharapkan partai politik hanya akan mengusung calon yang berkualitas dan memiliki visi misi yang jelas. Dan yang terakhir memiliki tujuan untuk mempermudah pembentukan koalisi, yang diharapkan dapat menghasilkan pemerintahan yang lebih stabil.

Namun, sejak diberlakukan sistem ini terus menuai pro dan kontra. Beberapa pihak berpendapat bahwa sistem ini perlu dipertahankan untuk memperkuat sistem kepartaian dan meningkatkan akuntabilitas partai politik. Sedangkan di sisi lain, pihak lain berpendapat bahwa sistem ini perlu diubah atau bahkan dihapuskan karena dianggap membatasi partisipasi politik dan mengurangi representasi politik rakyat. Oleh karena itu, diperlukan adanya evaluasi terhadap efektivitas dan dampak sistem ini terhadap demokrasi di Indonesia. Dan juga sangat penting untuk mempertimbangkan berbagai aspek, termasuk partisipasi politik, representasi politik, stabilitas politik dan akuntabilitas partai politik, dalam menentukan ambang batas yang tepat dan sistem pemilu yang ideal bagi Indonesia.

Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang dipaparkan sebelumnya, maka penulis menjadikan beberapa poin rumusan masalah yang terdiri atas:

- a. Bagaimana sejarah pemberlakuan kebijakan *Parliamentary Threshold* dalam sistem pemilihan umum legislatif di Indonesia?
- b. Apa pengaruh yang ditimbulkan dengan adanya pemberlakuan *Parliamentary Threshold* dalam pemilihan umum legislatif bagi partai politik sebagai peserta pemilihan umum?
- c. Bagaimana konflik tanggapan dari pihak pro dan kontra atas pemberlakuan *Parliamentary Threshold*?

METODE

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Metode penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan sekunder belaka (Soerjono dan Sri, 1994; Roni, 1994; Amirudin dan Zainal, 2004; Achmad 2009). Penelitian ini merupakan Penelitian Yuridis Normatif tentang persoalan-persoalan yang menyangkut tentang pengaruh dan tanggapan atas pemberlakuan kebijakan *Parliamentary Threshold* dalam sistem pemilihan umum legislatif di Indonesia. Metode analisis data dilakukan dengan pendekatan studi kepustakaan, yang dimana menghimpun data melalui penelaahan bahan kepustakaan atau data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, serta bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Undang-Undang

Nomor 3 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, Putusan Mahkamah Konstitusi. Bahan hukum sekunder berupa literatur, jurnal, dan internet.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sejarah Pemberlakuan Kebijakan Parliamentary Threshold dalam Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia

Pemilihan umum merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat, dimana berfungsi sebagai alat untuk merealisasikan prinsip demokrasi yang ditegakkan oleh Indonesia sedari dulu. Dengan adanya demokrasi, maka setiap warga negara mempunyai hak dalam melibatkan diri secara nyata dalam pelaksanaan kekuasaan, sebagaimana yang dikonsepsikan dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945. Keterlibatan rakyat dalam negara demokrasi nampak dalam tiga hal utama, yaitu melalui partisipasi, representasi, dan pengawasan (Sholahuddin, 2019). Melalui Pemilihan Umum ini, rakyat selaku pemegang kekuasaan tertinggi untuk menggunakan haknya dalam memilih para wakil yang bisa merepresentasikan kebutuhan mereka. Maka dalam Pemilu di Indonesia, salah satunya diadakan Pemilihan Umum Legislatif untuk memilih calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dengan adanya pemilihan legislatif, maka terpenuhinya upaya dalam menjamin hak asasi manusia para warga, yaitu hak untuk dipilih (*right to be candidate*), selain memiliki hak memilih (*right to be vote*) yang sudah diatur secara konstitusional maupun secara universal dalam kovenan-kovenan internasional.

Dalam sistem pemilihan umum legislatif di Indonesia, diterapkannya sistem perwakilan berimbang (proporsional) untuk memilih DPR dan DPRD sejak Pemilu Tahun 2004, kemudian untuk pemilihan DPD sendiri dilaksanakan dengan menggunakan sistem distrik. Satu hal yang membedakan antara kedua sistem tersebut adalah sistem proporsional menggunakan hasil suara yang didapat oleh partai politik tersebut yang menentukan jumlah persentase kursi di parlemen yang didapatkan, sedangkan untuk sistem distrik ini wilayah negara membagikan daerah-daerah pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota lembaga perwakilan rakyat yang diperlukan untuk dipilih. Kedua sistem ini pun seterusnya diadopsi dalam Pemilu Tahun 2009 dan 2014.

Salah satu instrumen baru dalam hukum pemilu adalah ambang batas atau Parliamentary Threshold. Menurut August Mellaz, salah satu aktivis Pemilu, *Electoral Threshold, Threshold*, ataupun Parliamentary Threshold pada dasarnya sama. *Threshold* diartikan sebagai ambang batas merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi oleh partai politik, untuk dapat mengirimkan wakilnya ke lembaga perwakilan. Sebenarnya pemberlakuan kebijakan ambang batas yang dirancang oleh pembentuk Undang-Undang (*open legal policy*), dengan tujuan untuk mewujudkan sistem multipartai sederhana yang akan memberikan efektivitas kinerja bagi para wakil rakyat yang akan menduduki kursi parlemen, khususnya dalam sistem pemerintahan presidensial yang ditegakkan oleh Indonesia. Parliamentary Threshold pun diberlakukan karena Pemilu Legislatif yang diikuti oleh banyak partai politik sebagai kontestan peserta Pemilu tersebut, sehingga menimbulkan suatu permasalahan dalam pengambilan keputusan yang dimana adanya benturan kepentingan yang berbeda-beda dari setiap partai politik.

Parliamentary Threshold, pertama kali diperkenalkan dengan istilah *Electoral Threshold*. Electoral Threshold diatur secara implisit pada produk hukum pertama, yaitu Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 pada Pasal 39 Ayat (3), yang memuat ketentuan mengenai Threshold. Pada pasal tersebut meskipun tidak menyebutkan frasa kata *threshold* secara langsung, adanya unsur atas kebijakan tersebut yaitu dituliskannya besaran angka minimal 2% dari jumlah kursi DPR ataupun 3% jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar di $\frac{1}{2}$ jumlah provinsi dan di $\frac{1}{2}$ jumlah kabupaten di Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum, sebagai indikator bagi partai politik yang harus dipenuhi bagi partai politik sebagai peserta Pemilu untuk dapat mengikuti pengadaan Pemilu di periode berikutnya. Kemudian dasar hukum dari kebijakan Threshold mengalami perubahan yaitu pada awalnya 2% pada Pemilu Tahun 1999, dinaikkan menjadi 3% pada Pemilu Tahun 2004, yang diatur dalam Pasal 9 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang

Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah. Dalam Pasal 9 Ayat (1) mencakup tiga poin, yaitu bagi partai politik sebagai peserta Pemilu harus memperoleh minimal 3% jumlah kursi DPR, 4% jumlah kursi DPRD yang tersebar secara minimal di $\frac{1}{2}$ jumlah provinsi di seluruh Indonesia, dan yang terakhir adalah memperoleh 4% jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di $\frac{1}{2}$ jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia. Namun meskipun adanya perubahan, kedua dasar hukum memiliki kesamaan bahwa definisi dari *threshold* belum dinyatakan secara eksplisit dalam ketentuan umum dan syarat minimum tersebut diperoleh partai politik agar bisa mengikuti Pemilu di periode berikutnya.

Periode Pemilu selanjutnya yaitu pada Tahun 2009, penggunaan istilah dari *Electoral Threshold* telah mengalami perubahan menjadi *Parliamentary Threshold*. Pada tahun inilah pengertian dari kebijakan tersebut juga mengubah definisinya. Sebelumnya Electoral Threshold dimaknai sebagai batasan suara minimum partai agar dapat mengikuti pemilu di periode berikutnya, maka istilah *parliamentary threshold* dimaknai sebagai batasan suara partai politik untuk dapat mengikuti konversi perhitungan suara menjadi kursi di tingkat Dewan Perwakilan Rakyat. Parliamentary Threshold pertama kali diberlakukan pada Tahun 2009 dengan memasang syarat untuk sebuah partai politik bisa menduduki kursi parlemen di DPR, apabila memperoleh suara sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara nasional/ Dalam pemilu tahun 2009, Parliamentary threshold baru berlaku untuk DPR saja, tidak untuk DPRD provinsi dan kabupaten / kota. Untuk Parliamentary Threshold sendiri diatur secara khusus melalui Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sekali lagi, definisi dari kebijakan tersebut tidak dijelaskan secara tekstual dan bagaimana mekanisme atas perhitungan matematis untuk dapat memperoleh angka 2,5%. Pada Pemilu Tahun 2009 ini, hanya 9 partai politik yang mencapai ambang batas. Sembilan partai tersebut adalah Partai Demokrat, Partai Golkar, PDIP, PKS, PAN, PKB, PPP, Partai Gerindra dan Partai Hanura. Hasil ini ditentukan dari penerapan Pasal 203 Ayat (1) jo. Pasal 203 Ayat (2) UU No. 10 Tahun 2008 yang mengatur bahwa suara untuk perhitungan perolehan kursi DPR adalah jumlah suara sah seluruh Partai Politik selaku peserta Pemilu dikurangi jumlah suara sah Partai Politik peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara. Maka berdasarkan hasil suara partai politik peserta Pemilu DPR RI Tahun 2009, sebanyak 19.048.653 suara sah partai politik yang dibuang, karena tidak memenuhi ambang batas perolehan suara (Fahri, 2021).

Kebijakan Parliamentary Threshold kembali diberlakukan pada periode Pemilu selanjutnya, yaitu pada Pemilu Tahun 2014. Namun untuk ambang batas bagi partai politik mengalami kenaikan, yaitu sebuah partai politik bisa mendapatkan kursi di DPR dengan memperoleh suara sekurang-kurangnya 3,5% dari jumlah suara nasional. Ketentuan ini pun diberlakukan untuk kursi DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, dengan diatur melalui Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Namun, Mahkamah Konstitusi mengeluarkan Putusan Nomor 52/PUU-X/2012 poin 14 dan 19, yang menyebutkan bahwa ambang batas tersebut tidak berlaku secara nasional dan hanya berlaku untuk DPR saja. Mahkamah Konstitusi menilai dengan pemberlakuan Parliamentary Threshold secara nasional, maka akan mengurangi, membatasi, dan menghilangkan hak berpolitik masyarakat di daerah. Karena bisa jadi suatu partai politik tidak lolos parliamentary threshold secara nasional, namun di beberapa daerah partai politik tersebut memperoleh suara cukup signifikan atau bahkan menjadi peraih suara mayoritas. Tentunya, hal ini bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas (sholahuddin, 2021).

Pada Pemilu Tahun 2019, Parliamentary Threshold mengalami perubahan dengan menaikkan ambang batas dari periode sebelumnya. Melalui Pasal 414 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum diatur bahwa partai politik harus memenuhi ambang batas perolehan suara minimal 4% dari suara sah secara nasional dalam perolehan kursi anggota DPR. Sedangkan dalam Pasal 415 Ayat (1) menyatakan bagi partai politik peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara yang dimaksud pada Pasal 414 Ayat (1) tidak dapat memperoleh kursi DPR di setiap daerah pemilihan. Hal ini tentu saja menimbulkan

konflik di kalangan masyarakat karena dengan naiknya angka Parliamentary Threshold yang diduga merampas hak berpolitik warga negara.

Untuk Pemilu 2024 sendiri masih mengadopsi kebijakan yang sama dengan Pemilu legislatif Tahun 2019, yaitu partai politik harus memperoleh suara 4% dari jumlah suara sah secara nasional. Namun, seluruh partai politik peserta pemilu diikuti dalam penentuan perolehan kursi anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Artinya, meskipun suatu partai politik tidak memenuhi ketentuan ambang batas perolehan suara 4% secara nasional, namun partai politik tersebut tetap berpeluang untuk mendapatkan kursi di DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota (Willa, 2024). Namun adanya ketentuan baru dari Mahkamah Konstitusi terkait Parliamentary Threshold 4%, yang dimana Mahkamah mengabulkan permohonan Pemohon untuk sebagian. Sehingga untuk Pemilu DPR Tahun 2029 dan Pemilu berikutnya, ketentuan ambang batas 4% akan dijadikan konstitusional bersyarat.

Pengaruh Atas Pemberlakuan Kebijakan Ambang Batas Parlemen atau Parliamentary Threshold bagi Partai Politik Peserta Pemilihan Umum

Pemilu di Indonesia pertama kali diadakan pada tahun 1955 untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden saat itu. Dalam kurun waktu pasca pemilu pertama tahun 1955, Indonesia tercatat menyelenggarakan pemilu sebanyak 9 kali hingga pada tahun 2014. Begitu pula pada tahun 2019 juga akan diselenggarakan pemilu serentak untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden sekaligus juga anggota legislatif baik di tingkat pusat maupun daerah. Pengaturan tentang pemilu serentak mulai diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 347, Pemungutan suara Pemilu diselenggarakan secara serentak menurut hari, tanggal, dan waktu yang ditetapkan KPU. Dengan demikian artinya pemilu akan diselenggarakan secara serentak di seluruh daerah baik pemilihan eksekutif maupun legislatif di tingkat pusat maupun daerah.

Satu ketentuan yang baru juga diatur dalam UU No.7 Tahun 2017 yakni pengaturan mengenai ambang batas perolehan suara (Parliamentary Threshold) bagi partai politik peserta pemilu. Adapun dalam ketentuan Pasal 414 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 menyatakan bahwa, Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikuti dalam penentuan perolehan suara kursi anggota DPR. Berdasarkan ketentuan tersebut untuk dapat memperoleh kursi keanggotaan DPR RI partai politik peserta pemilu harus mencapai 4% secara sah suara nasional.

Parliamentary Threshold berbeda dengan konsep Electoral Threshold di mana perolehan minimum kursi untuk duduk di lembaga parlemen dan juga secara otomatis dapat mengikuti pemilu berikutnya, sedangkan Parliamentary Threshold lebih kepada jumlah dukungan suara dalam batasan tertentu untuk diikutsertakan dalam perhitungan suara partai politik di parlemen. Hal ini merupakan salah satu bentuk komitmen pemerintah untuk membuat partai politik peserta pemilu lebih berusaha mencari dukungan dari konstituen sehingga legitimasi dari rakyat juga lebih bisa dipertanggungjawabkan dan pada akhirnya akan terlihat dari kinerja parlemen nantinya ketika sudah menduduki kursi legislatif pusat. Pemberlakuan Parliamentary Threshold sudah mulai diterapkan pertama kali pada pemilu 2009 dengan ketentuan ambang batas 2,5% dan terdapat sembilan partai politik yang lolos pada saat itu. Penentuan ambang batas pada tahun 2009 sebesar 2,5% dipandang kurang efektif maka kemudian pada pemilu tahun 2014 pemerintah menaikkan ambang batas menjadi 3,5% yang diatur dalam Pasal 208 UU No. 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.5 Selanjutnya, pada tahun 2017 diberlakukan kembali undang-undang tentang Pemilu yang menaikkan kembali angka ambang batas parlemen untuk diterapkan pada pemilu 2019 yakni sebesar 4% berdasarkan Pasal 414 UU No. 7 Tahun 2017.

Undang-Undang Pemilu dibentuk bersumber dari kewenangan atribusi yaitu pemberian kewenangan pada badan atau lembaga negara tertentu yang diberikan dari pembentuk UUD ataupun oleh pembentuk undang-undang (Pradanya dkk, 2018). Berdasarkan naskah akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum 2017 dinyatakan bahwa alasan adanya ambang batas yakni nantinya untuk menciptakan dan menguatkan sistem pemerintahan

presidensial atau mengefektifkan sistem pemerintahan presidensial yang dianut di Indonesia. Jimly Asshiddiqie, diaturnya ambang batas (Threshold) merupakan mekanisme yang niscaya digunakan dalam sistem presidensial dengan multi partai. Presiden membutuhkan mayoritas suara dalam menjalankan pemerintahannya (kebijakan) di parlemen. Tanpa dukungan mutlak, presiden bisa jadi kurang *decisive* sehingga mengganggu jalannya pemerintahan (Asshiddiqie, 2011). Parliamentary Threshold diyakini dapat mengurangi jumlah partai politik yang akan masuk ke lembaga perwakilan. Oleh karena itu, terjadi penyederhanaan jumlah partai di DPR dengan jumlah partai yang lebih sedikit, daya tolong sistem kepartaian terhadap sistem presidensial yang dianut akan lebih kuat.

Letak dasar adanya parliamentary threshold adalah untuk mengefektifkan representasi suara rakyat di parlemen, bukan membatasi hak rakyat untuk memilih wakilnya di parlemen. Suara yang tidak terwakili, bukan berarti membuat rakyat kehilangan kedaulatan di parlemen. Rakyat Indonesia baik yang pilihannya duduk di DPR maupun tidak, tetap dalam lajur demokrasi karena setiap anggota DPR yang dipilih harus mengesampingkan kepentingan golongan atau partainya, dan mengutamakan kepentingan rakyat secara keseluruhan. Sistem presidensial sebenarnya tidak tepat diterapkan di negara yang multipartai.

Pada era pemerintahan Presiden Joko Widodo – Jusuf Kalla ditetapkan undang-undang pemilu yang baru dalam rapat paripurna DPR 21 Juli 2017 (Tribun Jogja, 2017). UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu disahkan melalui sistem voting dengan jumlah perolehan suara total 322 suara. UU No. 7 Tahun 2017 merupakan kebijakan hukum yang dikeluarkan untuk mewujudkan tujuan negara. Tujuan negara yang dimaksud adalah terciptanya sistem pemilihan umum di Indonesia yang kuat demokratis, adil, terintegrasi, terjamin, berkepastian hukum, serta efektif dan efisien (Diniyanto, 2019). Hal-hal yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu yang baru ialah sistem pemilu terbuka (Presidential Threshold 20-25%), ambang batas parlemen 4%, metode konversi suara Sainte Lague murni dan kursi dapil 3-10 (tiga sampai sepuluh). Opsi-opsi yang disepakati tersebut mendapat dukungan 6 (enam) fraksi partai pendukung pemerintah yakni PDIP, Partai Golkar, PKB, PPP, Nasdem, dan Partai Hanura, sedangkan 4 (empat) fraksi partai lain walk – out.

Kebijakan hukum mengenai ambang batas parlemen merupakan cara untuk menciptakan politik hukum sistem multipartai yang sederhana khususnya dalam mewujudkan sistem pemerintahan presidensial murni di Indonesia. Kenaikan ambang batas menjadi 4% pun bertujuan untuk membangun kehidupan politik dengan menciptakan stabilitas antara sistem kepartaian dengan pemerintahan presidensial dalam suasana mewujudkan check and balances. Ambang batas parlemen menjadi salah satu upaya penyederhanaan partai politik dan jika sudah disederhanakan maka sistem presidensial akan kuat dan stabil. Hal ini karena jika banyak partai yang lolos ambang batas parlemen maka pada saat pengambilan kebijakan akan berdampak pada stabilitas pemerintahan karena banyaknya partai politik dengan kepentingannya masing-masing.

Konflik Tanggapan dari Pihak Pro dan Kontra atas Pemberlakuan Parliamentary Threshold

Pengaturan Parliamentary Threshold sejak awal ditetapkan memperoleh banyak penolakan terutama oleh partai-partai baru peserta pemilu karena pemerintah dan DPR yang mengesahkan undang-undang dianggap melakukan diskriminasi. Sejumlah partai politik kemudian mengajukan Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi untuk membatalkan ketentuan terkait Parliamentary Threshold. Akan tetapi berdasarkan Putusan MK No. 52/PUU-X/2012 tetap menganggap aturan Parliamentary Threshold pada dasarnya bersifat konstitusional dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Merujuk pada Putusan MK No. 52/PUU-X/2012 yang menyebutkan bahwa politik hukum terkait pembatasan jumlah partai adalah sebuah kewajaran. Kewajaran ini dikarenakan banyaknya jumlah partai politik yang tidak secara efektif mendapatkan dukungan dari masyarakat, sehingga partai politik tersebut tidak bisa menempatkan wakilnya di lembaga perwakilan.⁶ Selain itu MK juga memberikan pertimbangan bahwa dalam rangka menguatkan sistem pemerintahan presidensial sehingga dibutuhkan sistem multipartai yang sederhana.

Dalam Putusan MK Nomor 116/PUU-XXI/2023 menyatakan bahwa norma Pasal 414 ayat (1) UU No. 7/2017 adalah konstitusional sepanjang tetap berlaku untuk Pemilu Anggota DPR 2024 dan konstitusional bersyarat untuk diberlakukan pada Pemilu Anggota DPR 2029 dan pemilu berikutnya, sepanjang telah dilakukan perubahan terhadap norma ambang batas parlemen serta besaran angka atau persentase ambang batas parlemen dengan berpedoman pada persyaratan yang telah ditentukan. Ketua MK Suhartoyo ketika membacakan amar putusan dalam Sidang Pleno MK di Jakarta, Kamis (29/2), mengabulkan permohonan pemohon untuk sebagian terkait dengan ketentuan ambang batas parlemen sebesar 4 persen suara sah nasional, sebagaimana termaktub dalam UU No. 7/2017. Dalam pertimbangan hukum yang dibacakan oleh Wakil Ketua MK Saldi Isra, Mahkamah tidak menemukan dasar rasionalitas dalam penetapan besaran angka atau persentase paling sedikit 4 persen dimaksud dalam pasal tersebut. Selain daripada itu, berpendapat bahwa angka ambang batas parlemen tersebut juga berdampak pada konversi suara sah menjadi jumlah kursi DPR yang berkaitan dengan proporsionalitas hasil pemilu. Pada Pemilu 2004, misalnya, suara yang terbuang atau tidak dapat dikonversi menjadi kursi sebanyak 19.047.481 suara sah atau sekitar 18 persen dari suara sah secara nasional. Kebijakan ambang batas parlemen telah mereduksi hak rakyat sebagai pemilih. Hak rakyat untuk dipilih juga direduksi ketika perolehan suara lebih banyak, namun tidak menjadi anggota DPR karena partainya tidak mencapai ambang batas parlemen. Hal demikian disadari atau tidak, baik langsung maupun tidak, telah mencederai kedaulatan rakyat, prinsip keadilan pemilu, dan kepastian hukum yang adil bagi semua kontestan pemilu, termasuk pemilih yang menggunakan hak pilih.

Berdasarkan hal tersebut, dalil pemohon yang pada pokoknya menyatakan ambang batas parlemen dan/atau besaran angka atau persentase ambang batas parlemen yang tidak disusun sesuai dengan dasar metode dan argumen yang memadai, pada dasarnya dapat dipahami oleh Mahkamah. Sementara itu, rekomendasi norma yang diajukan oleh Perludem dalam petitum, tidak dapat dikabulkan oleh MK karena hal tersebut merupakan bagian dari kebijakan pembentuk undang-undang untuk dirumuskan lebih lanjut. Dengan demikian, Mahkamah menyatakan bahwa dalil permohonan pemohon adalah beralasan menurut hukum untuk sebagian.

KESIMPULAN

Salah satu sarana kedaulatan rakyat sebagai bentuk realisasi demokrasi adalah pemilihan umum. Pemilihan umum adalah bentuk representasi kekuasaan tertinggi negara demokrasi, yakni rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi tersebut. Oleh karena itu, diadakan pemilu sebagai bentuk jaminan terpenuhinya hak rakyat terutama dalam hak memilih. Pada pemilihan umum terdapat banyaknya kandidat partai yang berpartisipasi hingga menimbulkan adanya benturan kepentingan, maka diberlakukannya *parliamentary threshold*. Saat ini istilah *parliamentary threshold* dimaknai sebagai batasan suara partai politik dalam perhitungan kursi pada tingkat dewan perwakilan rakyat.

Threshold diartikan sebagai suatu ambang batas yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk dapat memberikan wakilnya kepada lembaga perwakilan. *Parliamentary threshold* sendiri pertama kali diperkenalkan dengan istilah *electoral threshold*. Undang-Undang yang mengatur mengenai ketentuan *threshold* terdapat pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 pada Pasal 39 ayat (3), kemudian ketentuannya berubah pada pemilu tahun 2004 yaitu pada Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang pemilihan umum anggota DPR, DPRD, serta DPD. Baru pada periode selanjutnya sistem berubah menjadi *parliamentary threshold*. Ambang batas yang berlaku hanya untuk DPR saja, tidak berlaku untuk nasional karena Mahkamah konstitusi sendiri menilai jika diberlakukan dalam skala nasional akan berdampak pada pembatasan hak berpolitik masyarakat. Akan tetapi tetap saja diberlakukannya kenaikan ambang batas secara tidak langsung mengambil alih hak berpolitik masyarakat.

Parliamentary threshold berbeda dengan *electoral threshold*, *parliamentary threshold* lebih mengarah kepada jumlah dukungan suara dalam batasan tertentu untuk diikutsertakan dalam perhitungan suara partai politik di parlemen. Pada dasarnya *parliamentary threshold* diberlakukan sebagai bentuk tidak adanya pembatasan hak rakyat pada pemilihan wakilnya di

parlemen. Akan tetapi, hal ini juga menimbulkan beberapa penolakan karena dianggap adanya perlakuan diskriminasi, sempat diajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi tetapi *parliamentary threshold* tetap dianggap memiliki sifat konstitusional dan tidak bertentangan dengan UUD 1945 serta disebutkan bahwa pembatasan jumlah partai adalah suatu hal yang wajar. Terdapat pertimbangan Mahkamah yang dibacakan oleh wakil ketua MK Saldi Isra yang menyatakan bahwa Mahkamah tidak menemukan dasar rasionalitas pada penetapan berdasarkan angka atau persentase paling sedikit 4 persen yang dimaksud pada pengabulan permohonan pemohon UU No. 7/2017. Dinyatakan kebijakan ambang batas parlemen telah mereduksi hak rakyat sebagai pemilih, hak rakyat untuk dipilih juga direduksi ketika suara yang diperoleh lebih banyak tetapi tidak menjadi anggota DPR karena partainya tidak mencapai ambang batas parlemen yang seharusnya. Dalam hal tersebut Mahkamah memahami dasar dan argumen yang memadai tetapi rekomendasi norma tidak dapat dikabulkan karena hal tersebut merupakan kebijakan pembentukan Undang-Undang untuk dirumuskan lebih lanjut.

SARAN

Melalui pemaparan pembahasan mengenai Pemberlakuan *Parliamentary Threshold* dalam Sistem Pemilihan Umum Legislatif di Indonesia diatas, maka kelompok dapat memberikan saran terkait pembahasan tersebut berupa pada sistem pemilihan dengan *parliamentary threshold* seharusnya dapat membantu dan menjamin stabilitas serta efisiensi dalam proses perhitungan suara partai politik. Namun karena pemberlakuan sistem *parliamentary threshold* di Indonesia ini menuai pro dan kontra, sistem ini seharusnya juga dapat lebih memperhatikan aspek-aspek demokrasi dan hak rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi. Hal ini dapat ditambahkan dengan sebuah pengawasan agar tidak terganggunya hak rakyat sebagai pemilih dan agar terjaminnya demokrasi. Pengawasan ini dapat dengan pengawasan mulai dari awal prosesnya hingga proses terakhir dalam menentukan perhitungan suara. Ketentuan pada aturannya pun perlu untuk lebih ditegaskan dan perlu adanya pertimbangan yang objektif serta berdasarkan pada keseluruhan hak masyarakat yang lebih demokratis lagi.

Kemudian pada sistem *parliamentary threshold* ini perlu dilakukan peninjauan kembali atas pemberlakuan ketentuan ambang batas parlemen. Dengan adanya peninjauan tersebut, dapat memastikan bahwa adanya representasi yang lebih baik dari berbagai partai politik menengah maupun kecil. Maka dapat terciptanya sistem politik dalam pemerintahan dengan penegakkan asas demokrasi dan hak untuk berpartisipasi bagi semuanya, sebagaimana yang ada pada isi Pasal 1 Ayat 2 UUD 1945. Ini bisa berarti menurunkan atau meningkatkan ambang batas sesuai dengan konteks politik dan kebutuhan negara. Tidak kalah penting, menerapkan sistem proporsional yang lebih fleksibel juga diperlukan, yang dimana dapat membantu partai-partai kecil untuk tetap memiliki representasi, seperti sistem proporsional dengan ambang batas yang lebih rendah untuk partai-partai kecil. Sehingga tidak adanya partai politik yang tidak memiliki kesempatan dalam ikut berpartisipasi di pemilu. Dalam sistem *parliamentary threshold* ini juga diperlukan adanya evaluasi berkala, hal ini bertujuan untuk memastikan keefektifitasannya dalam mencapai tujuan yang diharapkan. Lalu diharapkan dalam sistem pemilihan umum untuk lebih mempertimbangkan beberapa alternatif sistem pemilu legislatif lain selain sistem *Parliamentary Threshold*, seperti sistem proporsional murni, sistem distrik, ataupun sistem campuran. Hal ini dapat dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor, seperti kondisi politik dan sosial di Indonesia, serta tujuan yang ingin dicapai.

Bagian terakhir, menurut kelompok sistem *parliamentary threshold* ini juga dibutuhkan evaluasi Berkala terhadap Sistem *Parliamentary Threshold*, Pemerintah dan lembaga terkait perlu melakukan evaluasi berkala terhadap penerapan sistem *parliamentary threshold* dalam pemilihan umum legislatif di Indonesia. Evaluasi ini bertujuan untuk mengkaji efektivitas sistem tersebut dalam menciptakan pemerintahan yang stabil dan efektif, serta menilai dampaknya terhadap representasi suara masyarakat. Kemudian peningkatan literasi politik masyarakat untuk menjamin partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum dan meminimalisir dampak negatif dari *parliamentary threshold*, perlu dilakukan upaya peningkatan literasi politik masyarakat. Masyarakat harus memahami secara mendalam implikasi sistem *parliamentary threshold*

sehingga dapat memberikan suara secara rasional dan bertanggung jawab. Dan yang terakhir adalah dengan adanya kajian alternatif sistem pemilihan umum, Pemerintah dan pemangku kepentingan dapat melakukan kajian terhadap alternatif sistem pemilihan umum yang lebih inklusif dan lebih menjamin representasi suara masyarakat. Sistem dan saran-saran yang telah disebutkan ini diharapkan dapat menjadi solusi jika *parliamentary threshold* dianggap kurang efektif atau mengurangi prinsip demokrasi secara signifikan.

DAFTAR PUSTAKA

Jurnal

Al-Fatih. (2021, April 1). Akibat Hukum Regulasi Tentang Threshold Dalam Pemilihan Umum Legislatif dan Pemilihan Presiden. *Jurnal Yudisial*, 12(1), 17–38. <https://doi.org/10.29123/jy.v12i1.258>

Bachmid, F. (2020, November 19). Eksistensi Kedaulatan Rakyat dan Implementasi Parliamentary Threshold dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia. *SIGN Jurnal Hukum*, 2(2), 87–103. <https://doi.org/10.37276/sjh.v2i2.83>

Laporan

Sodikin. (2001). *KONSEP AMBANG BATAS PARLEMEN (PARLIAMENTARY THRESHOLD) DALAM PEMILU DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DIKAITKAN DENGAN AJARAN KEDAULATAN RAKYAT*. (Laporan Penelitian, Universitas Muhammadiyah Jakarta, 2021) Diakses dari <https://repository.umj.ac.id/3995/1/LAPORAN%20PENELITIAN.pdf>

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah

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

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Putusan Pengadilan

Mahkamah Konstitusi, *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012 Tentang Permohonan Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

Internet

Argawati, L. A. P. (2024, 29 Februari). *Aturan Ambang Batas Parlemen Empat Persen Konstitusional Bersyarat untuk Pemilu 2029 dan Pemilu Berikutnya*. Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Diakses pada 18 Mei, 2024, dari <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=20080&menu=2>

Setyaningrum, P. (2022, 26 Januari). *Kilas Balik Penerapan Parliamentary Threshold dalam Pelaksanaan Pemilu 2009 hingga 2019*. KOMPAS.com. Diakses pada 18 Mei 2024, dari <https://regional.kompas.com/read/2022/01/26/170610178/kilas-balik-penerapan-parliamentary-threshold-dalam-pelaksanaan-pemilu-2009?page=all>

Wahyuni, W. (2024, 4 Maret). *Mengenal Parliamentary Threshold dan Ketentuan Terbarunya*. hukumonline.com. Diakses pada 18 Mei 2024, dari

<https://www.hukumonline.com/berita/a/mengenal-parliamentary-threshold-dan-ketentuan-terbaru-lt65e59c60c442f/>