

DISERTASI

REKONSTRUKSI REGULASI *PARLIAMENTARY THRESHOLD* DALAM

PEMILIHAN LEGISLATIF DI INDONESIA YANG BERBASIS NILAI

KEADILAN



Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh

Gelar Doktor Ilmu Hukum

Oleh :

NUR KHOLIS, S.H.I., M.H.

NIM. 10302100070

PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024

LEMBAR PENGESAHAN

**REKONSTRUKSI REGULASI *PARLIAMENTARY THRESHOLD* DALAM
PEMILIHAN LEGISLATIF DI INDONESIA YANG BERBASIS NILAI
KEADILAN**

Oleh :

NUR KHOLIS, S.H.I., M.H.

NIM. 10302100070

Telah Disetujui Oleh Promotor dan Co-Promotor

Semarang, 2024

Promotor

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

Co-Promotor

Co-Promotor

Prof. Dr. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum. **Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M.Hum**
NIDN. 0621057002 **NIDN. 0615076202**

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

Prof. Dr. Anis Mashdurohatun, S.H., M.Hum.
NIDN. 0621057002

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Januari 2024

Yang Membuat Pernyataan



Nur Kholis, S.H.I., M.H.

NIM : 10302100070

MOTTO

“Jangan sekali-kali kamu merisaukan hal-hal besar yang belum dapat kamu lakukan, tetapi risaukanlah tentang hal-hal yang dapat kamu lakukan tetapi tidak kamu lakukan”

“Janganlah ketidaksukaan mu terhadap suatu kaum menjadikan mu berlaku tidak adil, maka adillah sejak dalam pikiran”



PERSEMBAHAN

**Disertasi ini saya persembahkan untuk Negara dan Bangsa Indonesia,
Agama dan Keluarga Tercinta**



KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Puji syukur kepada Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis mampu menyelesaikan penulisan disertasi yang berjudul **“REKONSTRUKSI REGULASI *PARLIAMENTARY THRESHOLD* DALAM PEMILIHAN LEGISLATIF DI INDONESIA YANG BERBASIS NILAI KEADILAN”** dengan baik dan lancar. Disertasi ini merupakan tugas akhir sebagai syarat untuk memperoleh gelar Doktor Ilmu Hukum pada Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E, Akt., M.Hum selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, beserta segenap jajarannya yang telah memberikan kesempatan yang sangat berharga kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum.
2. Dr. Jawade Hafidz, SH., MH. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang, beserta segenap jajarannya yang telah memberikan kesempatan yang sangat berharga kepada penulis untuk menimba ilmu di Program Doktor (S3) Ilmu Hukum.
3. Prof. Dr. Hj. Anis Masdhurohatun, S.H. M.Hum., selaku Ketua Program Doktor (S3) Ilmu Hukum (PDIH) UNISSULA Semarang, yang telah memberikan masukan dan kemudahan penulis dalam menempuh studi dan telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan, arahan, dan masukan-masukan dalam penyusunan disertasi ini, yang senantiasa memberikan dukungan dan dorongan serta wejangan keilmuan yang sangat berharga. Dengan segala kesabaran dan ketelitiannya sehingga tidak mungkin dapat penulis balas dengan sesuatu apapun, kecuali dengan mengucapkan terima kasih yang tulus dari dasar lubuk hati yang paling dalam dan semoga beliau beserta keluarganya senantiasa dalam lindungan Allah SWT.
4. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E, Akt., M. Hum. selaku promotor yang senantiasa memberikan dukungan dan dorongan serta wejangan keilmuan

yang sangat berharga. Peran beliau dalam proses bimbingan studi hingga penulisan disertasi ini, dengan segala kesabaran dan ketelitiannya sehingga tidak mungkin dapat penulis balas dengan sesuatu apa pun, kecuali dengan mengucapkan terimakasih yang tulus dari dasar lubuk hati yang dalam, dan semoga beliau beserta keluarganya senantiasa dalam rahmat dan ridha Allah S.W.T

5. Prof. Dr. Hj. Anis Masdhurohatun, S.H. M.Hum., selaku co-promotor, yang senantiasa memberikan dukungan dan dorongan serta wejangan keilmuanyang sangat berharga. Peran beliau dalam proses bimbingan studihingga penulisan disertasi ini, dengan segala kesabaran dan ketelitiannya sehingga tidak mungkin dapat penulis balas dengan sesuatu apa pun, kecuali dengan mengucapkan terimakasih yang tulus dari dasar lubuk hati yang dalam, dan semoga beliau beserta keluarganya senantiasa dalam rahmat dan ridha Allah S.W.T
6. Dr. Hj. Sri Kusriyah, S.H., M. Hum, selaku co-promotor, yang senantiasa memberikan dukungan dan dorongan serta wejangan keilmuan yang sangat berharga. Peran beliau dalam proses bimbingan studi hingga penulisan disertasi ini, dengan segala kesabaran dan ketelitiannya sehingga tidak mungkin dapat penulis balas dengan sesuatu apa pun, kecuali dengan mengucapkan terimakasih yang tulus dari dasar lubuk hati yang dalam, dan semoga beliau beserta keluarganya senantiasa dalam rahmat dan ridha Allah S.W.T
7. Bapak dan Ibu Dosen / Guru Besar Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang yang telah memberikan sumbangsih keilmuan, juga kepada staf/ karyawan administrasi Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang yang telah memberikan pelayanan yang baik sehingga dapat memperlancar tugas-tugas penulis dalam studi dan tercapainya gelar doktor ini.
8. Teman-teman seangkatan belajar di Program Doktor Ilmu Hukum (PDIH) Unissula Semarang dan teman-teman lain yang tidak dapat penulis sebut satu

persatu yang secara bergantian atau bersama-sama telah membantu penulis dalam pengumpulan data, dalam berdiskusi dan dalam penyelesaian Disertasi ini.

Disertasi ini jauh dari sempurna dan tidak lepas dari kekurangan, sehingga kritik dan saran akan penulis terima untuk penyempurnaan disertasi ini. Semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat terhadap perkembangan ilmu hukum dan masyarakat, bangsa dan negara Indonesia. Amin.

Penulis

NUR KHOLIS. S.H.I. M.H
NIM. 10302100070



ABSTRAK

Disertasi ini mengkaji tentang Rekonstruksi Regulasi *Parliamentary Threshold* Dalam Pemilihan Legislatif Di Indonesia Yang Berbasis Nilai Keadilan. Penelitian ini bertujuan menganalisis regulasi, kelemahan-kelemahan, dan rekonstruksi Regulasi *Parliamentary Threshold* Dalam Pemilihan Legislatif Di Indonesia yang selama ini dipandang belum berkeadilan terutama bagi perlindungan hak-hak politik peserta pemilu bagi partai politik maupun calon legislatif. Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme, jenis penelitian berupa yuridis sosiologis. Jenis dan sumber bahan hukum terdiri atas data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data melalui studi lapangan dan studi pustaka. Teknik analisis pengolahan data dilakukan dengan metode kualitatif menggunakan logika deduksi.

Hasil penelitian ini adalah 1) ketentuan *parliamentary threshold* dalam pemilihan legislatif di Indonesia belum berkeadilan karena merupakan hambatan legal terhadap partai politik peserta pemilu untuk mendapatkan kursi di parlemen. Tujuan penerapan ketentuan ambang batas adalah untuk mengurangi jumlah partai politik di parlemen dalam rangka menyederhanakan sistem kepartaian. Selain itu, ambang batas juga bisa digunakan sebagai instrumen untuk menyaring peserta pemilu berikutnya. 2) Kelemahan-kelemahan pada regulasi *parliamentary threshold* dalam pemilihan umum di Indonesia terdiri dari kelemahan dalam segi substansi hukum yang meliputi pengaturan *parliamentary threshold* tidak melindungi hak-hak keterwakilan minoritas dan pengaturan *parliamentary threshold* menimbulkan kerugian bagi peserta pemilu. Kelemahan dalam segi struktur hukum meliputi kelemahan pengaturan *parliamentary threshold* tidak efektif dalam membangun sistem presidensial di Indonesia dan pengaturan *parliamentary threshold* tidak sesuai dengan iklim demokratisasi di Indonesia dan kelemahan dalam segi budaya hukum meliputi kelemahan yang disebabkan problematika budaya hukum sistem pemilu multi partai pasca reformasi dan keberlangsungan partai politik dengan adanya perubahan penentuan *parliamentary threshold* di pemilihan umum tidak menjamin Hak Politik. 3) 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 persen) harus bergabung dengan seluruh partai politik yang perolehan suaranya kurang dari 4% (empat persen) sampai mencapai ambang batas perolehan suaranya sekurang-kurangnya 4% (empat persen). Rumusan pasal tersebut diharapkan dapat meminimalisir suara rakyat sebagai pemegang kedaulatan akan terbuang sia-sia dan diharapkan dapat mewujudkan nilai keadilan Pancasila.

Kata Kunci: *Parliamentary Threshold*, Pemilihan legislatif, Keadilan

DAFTAR ISI

HALAMAN COVER.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	ii
PERNYATAAN.....	iii
MOTTO.....	iv
PERSEMBAHAN.....	v
KATA PENGANTAR.....	vi
ABSTRAK.....	ix
DAFTAR ISI.....	x
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	13
C. Tujuan Penelitian.....	13
D. Manfaat Penelitian.....	14
E. Kerangka Konseptual.....	14
F. Kerangka Teoritik.....	37
G. Kerangka Pemikiran.....	62
H. Metode Penelitian.....	63
I. Orisinalitas.....	73
J. Sistematika Penulisan.....	76
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	79
A. Tinjauan tentang Sistem Demokrasi.....	79
B. Tinjauan tentang Sistem Pemilu.....	85
C. Tinjauan tentang Hubungan Pemilu dan Demokrasi.....	100
D. Tinjauan Tentang <i>Parliamentary Threshold</i> dalam Negara Hukum.....	106
E. Tinjauan tentang Pemilu dalam Perspektif Islam.....	109
BAB III REGULASI <i>PARLIAMENTARY THRESHOLD</i> DALAM PEMILIHAN LEGISLATIF BELUM BERKEADILAN.....	113
A. Sejarah Pengaturan Hukum <i>Parliamentary Threshold</i> Dalam Pemilihan legislatif di Indonesia.....	113

B. Dinamika Pengaturan <i>Parliamentary Threshold</i> Dalam Pemilihan legislatif di Indonesia.....	123
C. Regulasi <i>Parliamentary Threshold</i> dalam Pemilihan Legislatif di Indonesia	128
D. Regulasi <i>Parliamentary Threshold</i> dalam Pemilihan Legislatif Belum Berkeadilan	137
E. Implementasi Penerapan <i>Parliamentary Threshold</i> di dalam Pelaksanaan Pemilihan legislatif di Indonesia Belum Berkeadilan	124

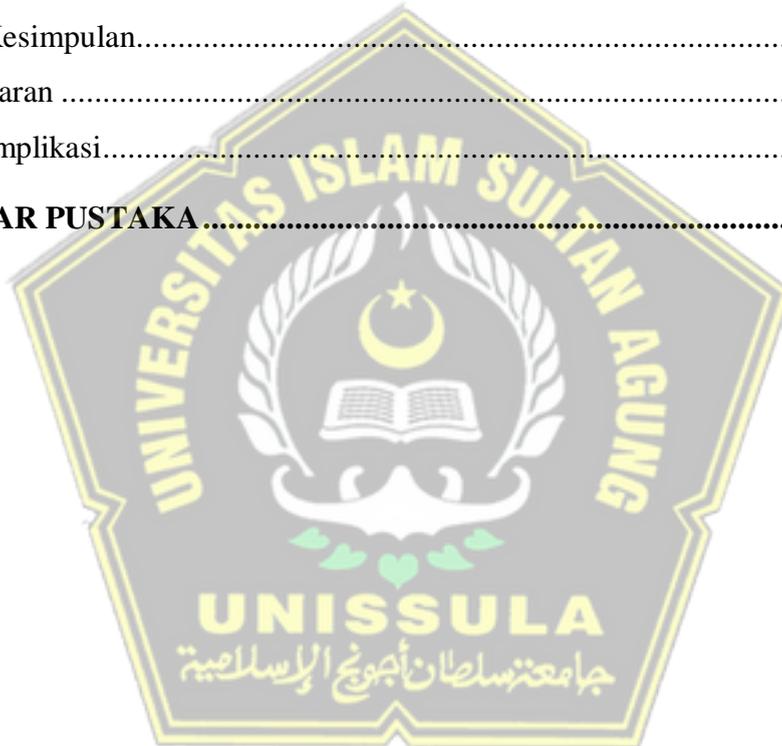
BAB IV KELEMAHAN-KELEMAHAN PADA REGULASI PARLIAMENTARY THRESHOLD DALAM PEMILIHAN LEGISLATIF DI INDONESIA

A. Kelemahan Dalam Segi Substansi Hukum.....	159
1. Pengaturan <i>Parliamentary Threshold</i> Pemilihan legislatif Tidak Melindungi Hak-Hak Keterwakilan Minoritas	159
2. Pengaturan <i>Parliamentary Threshold</i> Dalam Pemilihan legislatif Menimbulkan Kerugian Bagi Peserta Pemilu.....	166
B. Kelemahan Dalam Segi Struktur Hukum.....	174
1. Alasan Pengaturan <i>Parliamentary Threshold</i> Tidak Efektif Dalam Membangun Sistem Presidensial di Indonesia	174
2. Pengaturan <i>Parliamentary Threshold</i> Dalam Pemilihan legislatif Tidak Sesuai Dengan Iklim Demokratisasi Di Indonesia.....	187
C. Kelemahan Dalam Segi Budaya Hukum.....	189
1. Problematika Budaya Hukum Sistem Pemilu Multi Partai Pasca Reformasi	189
2. Keberlangsungan Partai Politik Dengan Adanya Perubahan Penentuan <i>Parliamentary Theeshold</i> Di Pemilihan Umum Tidak Menjamin Hak Politik	198

BAB V REKONSTRUKSI REGULASI PARLIAMENTARY THRESHOLD DALAM PEMILIHAN LEGISLATIF YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

203

203	
1. Negara Polandia	205
2. Negara Jerman	209
3. Negara Filipina.....	212
B. Rekonstruksi Nilai Keadilan Pada Regulasi <i>Parliamentary Threshold</i> Dalam Pemilu Legislatif Di Indonesia	217
C. Rekonstruksi Regulasi <i>Parliamentary Threshold</i> Dalam Pemilihan Legislatif Yang Berbasis Keadilan	250
BAB VI PENUTUP	265
A. Kesimpulan.....	265
B. Saran	267
C. Implikasi.....	268
DAFTAR PUSTAKA	270



BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum, hal ini sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal dalam konstitusi ini, bermakna bahwa di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, hukum merupakan urat nadi dalam aspek kehidupan masyarakat. Untuk mewujudkan prinsip-prinsip negara hukum, diperlukan baik norma hukum ataupun peraturan perundang-undangan, serta penegak hukum yang bersifat profesional, berintegritas tinggi dan disiplin yang didukung oleh sarana dan prasarana hukum serta perilaku hukum.¹

Didalam proses kenegaraannya Indonesia merupakan negara yang pernah mempraktikkan dua sistem pemerintahan, yaitu sistem parlementer dan sistem presidensial. Pada periode 1945- 1950, Indonesia menerapkan sistem pemerintahan parlementer,¹ dengan tiga macam konstitusi yang berbeda, yaitu: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945) (1945-1949), Konstitusi Sementara Republik Indonesia Serikat (1949--1950) dan UU Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 (1950-1959). Ketika keluar Dekrit Presiden (5 Juli 1959), Indonesia kembali menggunakan konstitusi UUD NRI 1945. Dari rangkaian penggunaan tiga konstitusi tersebut di atas, Sri Sumantri mengatakan bahwa sistem pemerintahan

¹ Marwan Effendy, 2002, *Kejaksaaan RI, Posisi dan Fungsinya dari perspektif Hukum*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm.2

Indonesia mengandung unsur parlementer yang masih berada dalam sistem presidensial berkenaan dengan pelaksanaan fungsi legislasi.²

Sistem ketatanegaraan Indonesia selama Orde Baru dan Orde Lama hanya mendudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai parlemen/legislatif, meskipun dalam kenyataannya di Indonesia terdapat dua lembaga perwakilan rakyat, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dan DPR. Meskipun secara kelembagaan legislatif terdiri dari dua kelembagaan, dua kelembagaan tersebut berada dalam satu kesatuan yang utuh, ibarat satu lembaga yang mencakup lembaga lain, yaitu MPR mencakup DPR.

Legislatif sebagai lembaga perwakilan rakyat menurut konstitusi 1945 merupakan dua lembaga dalam satu kesatuan lembaga, yang satu berkedudukan lebih tinggi daripada yang lain. Namun demikian, dalam hal keanggotaan, keduanya merupakan keanggotaan dalam satu kesatuan lembaga secara utuh.³ Hal ini merupakan konsekuensi dari Pasal I ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum perubahan, yang menyatakan bahwa MPR adalah lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat secara penuh. Oleh karena itu, kekuasaan lembaga tertinggi negara, yaitu DPR, merupakan delegasi wewenang dari MPR. Sepintas terlihat bahwa seolah-olah ada dua lembaga perwakilan rakyat, tetapi sesungguhnya Indonesia tidak menggunakan sistem perwakilan rakyat dua kamar. Hal ini karena dalam sistem perwakilan rakyat

² Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial di Indonesia*. Rajawali Press hlm. 38

³ Faried Mi, 1996. *Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 162.

dua kamar, representasi daerah diberi wadah institusi sendiri dengan derajat yang sama dengan DPR berikut kekuasaan yang dimilikinya. Selain itu, utusan dari daerah tidak dilihat sebagai orang per orang, tetapi dilihat sebagai institusi.

Selama 32 tahun bangsa Indonesia dikuasai oleh rezim Orde Baru dan selama itu pula bangsa ini selalu terkekang dalam melakukan perubahan. Akan tetapi, sejak berakhirnya rezim Soeharto (rezim Orde Baru) banyak sekali perubahan yang terjadi, terutama dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Tahun 1998 merupakan tahun kemenangan reformasi yang menginginkan perubahan dalam berbagai segi kehidupan bernegara. Salah satu keinginan kaum reformis adalah perubahan UUD NRI 1945. Perubahan UUD NRI 1945 merupakan suatu hal yang mutlak agar bangsa Indonesia majudan tidak lagi menimbulkan rezim otoriter baru dan diharapkan perubahan UUD NRI 1945 tersebut dapat menjadikan Indonesia sebagai negara yang lebih demokratis.

MPR hasil Pemilu 1999 sepakat mempertahankan sistem presidensial. Kemudian dalam kurun waktu 1999-2002 terjadi perubahan UUD NRI 1945 dengan sebuah tujuan dan upaya melakukan purifikasi (pemurnian) terhadap sistem pemerintahan presidensial.⁴

Sebagai upaya untuk menguatkan sistem presidensial, kekuasaan Presiden tetap dijaga agar berimbang dengan kekuasaan legislatif. Hal tersebut mirip dengan pendapat Shugart dan Carey yang menyatakan bahwa hadirnya dua dimensi dasar kekuasaan Presiden adalah kewenangan tentang legislasi

⁴ I Made Leo Wiratama, 2006. "Purifikasi Sistem Presidensial", dalam Piiliang, Indra J. & T.A Legowo (ed.), *Desain Baru Sistem Politik Indonesia*, CSIS Jakarta hlm. 26

dan kewenangan nonlegislasi.⁵ Aspek pertama terkait dengan kewenangan legislasi Presiden yang dijamin konstitusi. Aspek tersebut adalah hak veto, hak veto sebagian (*partial veto*), mengeluarkan dekrit, membuat usulan UU, hak budget, dan membuat usulan referendum. Aspek lainnya adalah kekuasaan Presiden, tetapi terlepas dari *domain* ranah lembaga legislatif, di antaranya adalah pembentukan kabinet dan pemberhentian anggota kabinet.

Selama ini UUD NRI 1945 terkesan disakralkan dan tidak mencerminkan adanya keseimbangan fungsi dan tanggung jawab lembaga-lembaga negara maka proses amandemen UUD NRI 1945 dapat dibenarkan. Hal ini bertujuan untuk melakukan pembaharuan arah dan substansi yang dikandung dalam UUD NRI 1945 sehingga isinya sesuai dengan cita-cita reformasi. Salah satu perubahan yang ada dalam UUD NRI 1945 ialah adanya upaya rekonstruksi perwakilan di Indonesia.

Dalam UUD NRI 1945 sebelum perubahan Pasal I ayat (2) dinyatakan bahwa, “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”

Dalam Penjelasan Pasal 3 UUD NRI 1945 juga dikatakan bahwa, “Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara maka kekuasaannya tidak terbatas”. Pasal tersebut merumuskan kekuasaan MPR yang demikian tegas dan jelas. Akan tetapi, tidak semua aspek mendasar tentang MPR ini diatur dalam UUD NRI 1945. Hal ini bisa dipahami mengingat kondisi objektif pada saat pembuatan konstitusi tersebut.

⁵ Nurliah Nurdin, 2012. *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden dan Legislatif*, MIPI Jakarta, hlm. 86-89

Oleh karena itu, UUD NRI 1945 memberikan delegasi pengaturan lebih lanjut tentang MPR ini kepada UU, yaitu suatu produk legislasi yang dibuat oleh Presiden dengan DPR, yang berdasarkan UUD NRI 1945 secara normatif kekuasaan dan kewenangannya lebih rendah daripada MPR. Pada kelanjutannya, segala kekuasaan dan kewenangan yang dimilikinya itu dalam praktik tidak dapat terselenggara sebagaimana desain awalnya, yakni rakyatlah pemegang kedaulatan sehingga segala keputusan politik tertinggi di negeri ini mencerminkan manifestasi kehendak seluruh rakyat.⁶

Lahirnya era reformasi pada 1998 ditandai dengan keterbukaan dan demokratisasi yang memberikan angin segar bagi penerapan konsep demokrasi. Pencabutan dwi fungsi ABRI, adanya kebebasan berserikat, dan pemilu secara langsung merupakan bagian dari agenda pokok gerakan reformasi yang dilakukan oleh mahasiswa bersama rakyat. Dalam era itu terbentuk sistem politik baru yang secara struktural berbeda dengan sistem politik otoriter Orde Baru.

Sistem politik baru yang lebih terbuka dan demokratis di Indonesia pada era reformasi dewasa ini memiliki ciri-ciri yang berlawanan dengan ciri-ciri sistem otoriter Orde Baru. *Pertama*, ada pembatasan kekuasaan dan masa jabatan Presiden selama maksimal dua periode masa jabatan atau dua kali lima tahun. *Kedua*, ada jaminan konstitusi dan perundang-undangan bagi hak-hak politik, kebebasan sipil, dan hak asasi manusia yang melekat pada warga negara. *Ketiga*, ada jaminan bagi kemerdekaan dan kebebasan pers. *Keempat*,

⁶ Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2000, *Semua Harus Terwakili: Studi mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, PSHK, hlm. 24

berlangsungnya pemilu yang bebas, *fair*, dan demokratis yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilu yang independen. *Kelima*, pengisian anggota lembaga perwakilan rakyat dilakukan melalui pemilu, tidak ada lagi wakil rakyat yang diangkat. *Keenam*, adanya kebebasan berserikat memungkinkan setiap warga negara membentuk partai politik untuk ikut serta dalam pemilu sehingga terbentuk lebih dari 100 parpol menjelang Pemilu 1992. *Ketujuh*, militer mundur dari politik sehingga semua jabatan politik formal di legislatif dan eksekutif kini hanya bisa diisi oleh politikus sipil.⁷

Hak politik adalah hak seseorang untuk dapat ikut serta dalam pemerintahan, seperti hak memilih dan dipilih, kebebasan berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat di depan umum. Hak ini dipayungi Pasal 28 dan Pasal 28 D ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945).⁸

Hak politik yang dimaksud ialah mengatur keikutsertaan warga negara dalam pemilu, baik sebagai calon yang akan dipilih maupun sebagai pemilih. Hak memilih dan dipilih seharusnya dilaksanakan sesuai dengan keinginan warga negara, tidak boleh ada ancaman, paksaan, dan larangan untuk menentukan pilihan. Syarat warga negara untuk memperoleh hak ini adalah sudah berusia 17 tahun dan/atau sudah menikah.

Pemilu merupakan sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan

⁷ Rodiyah. 2016. *Aspek Demokrasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Semarang: BPFH Unnes. Hlm. 32

⁸ Ibid. Hlm.36

UUD NRI Tahun 1945.⁹ Peserta pemilu adalah partai politik untuk anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan perorangan untuk pemilu anggota DPD. Partai politik peserta pemilu adalah partai politik yang telah memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu.

Indonesia sebagai negara hukum yang memilih sistem demokrasi, peraturan perundang-undangan pemilu di Indonesia harus dibuat atau dibentuk sesuai dengan prinsip-prinsip negara hukum dan ditujukan untuk menciptakan keseimbangan antara pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) dan pengembangan kepemimpinan yang efektif (*effective governance*). Salah satu cara yang dapat dilakukan agar tercipta keseimbangan pendalaman demokrasi dengan pengembangan kepemimpinan yang efektif ialah harus dilakukan langkah-langkah regulasi yang salah satunya adalah melakukan penyederhanaan jumlah peserta pemilu. Penyederhanaannya diwujudkan dalam penentuan batasan (*threshold*) bagi partai politik untuk ikut serta dalam pemilu yang dikenal dengan istilah *electoral threshold* (selanjutnya disingkat *ET*), dan penentuan batasan (*threshold*) bagi partai politik untuk bisa menempatkan wakilnya di parlemen dikenal dengan istilah *parliamentary threshold* (selanjutnya disingkat *PT*).

Ketentuan *ET* sudah dikenal sejak Pemilu 1999, yang tercantum dalam UU No.3 Tahun 1999 dengan ambang batas 2%, kemudian Pemilu 2004 yang diatur dalam Pasal 9 UU No. 12 Tahun 2003 dengan ketentuan ambang

⁹ Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/ Kotamadya, dan DPD. Lembaran Negara Tahun 51 Nomor 2008.

batas 3%, sedangkan Pemilu 2009 yang diatur dalam Pasal 315 UU No. 10 Tahun 2008 menentukan ambang batas *ET* 3%.

Ketentuan tentang *PT* mulai dikenal pada Pemilu 2009 dengan ketentuan 2.5%. Pada Pemilu 2014 dengan ketentuan ambang batas 3,5% dan pada pemilu 2019 dengan ketentuan *PT* sebesar 4%. Perhitungannya dilakukan setelah hasil jumlah suara tiap-tiap partai politik diketahui seluruhnya, kemudian dibagi dengan jumlah suara secara nasional. Ketentuan dalam Pemilu 2009 dengan perumusan secara implisit dalam Pasal 202 UU No. 10 Tahun 2008 hanya berlaku di tingkat pusat. Jadi, hanya anggota DPR yang dikenai aturan *PT* dengan ambang batas 2,5%. Pengaturan *PT* tidak diberlakukan bagi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Ketentuan *PT* dalam UU No. 8 Tahun 2012 dengan ketentuan ambang batas 3.5% berlaku secara nasional, baik bagi DPR, DPRD Provinsi, maupun DPRD Kabupaten/ Kota. Pengaturan *PT* 4% pada pemilu 2019 juga hanya diberlakukan untuk penentuan perolehan kursi anggota DPR saja, hal ini diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017 Pasal 414.¹⁰

Definisi istilah *PT* 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. *PT* merupakan cara untuk mewujudkan politik hukum menuju sistem multipartai sederhana. Selanjutnya Undang-Undang Pemilu tahun 2008 tersebut, telah

¹⁰ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017

diganti menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, dengan ketentuan ambang batas parlemen kembali dinaikkan, menjadi 4% (empat persen) dari suara sah nasional. Pihak penyelenggara pemilu, dalam hal ini Komisi Pemilihan Umum (KPU) telah menetapkan partai politik peserta Pemilu 2024. Ketentuan tentang *PT* bagi partai politik untuk dapat mendudukkan anggotanya di parlemen menuai pro dan kontra. Memang pada umumnya, baik DPR maupun pengamat berpandangan bahwa *PT* secara teoritis baik. Namun dari dinamika yang berkembang terkait dengan tingkat kesadaran budaya politik masyarakat tampaknya gagasan ini telah mengalami berbagai kesulitan dalam implementasinya.¹¹

Ketentuan tentang *PT* atau ambang batas bagi partai politik untuk dapat mendudukkan anggotanya di parlemen menuai sikap pro dan kontra. Pada umumnya, baik DPR maupun pengamat berpandangan bahwa *PT* secara teoretis baik. Namun demikian, dari dinamika yang berkembang terkait dengan tingkat kesadaran budaya politik masyarakat, tampaknya gagasan ini akan terkendala. Penerapan *PT* dinilai oleh beberapa pihak bisa memasung proses demokrasi yang baru berlangsung sejak reformasi 1998. Penerapan *PT* juga dinilai tidak mengakomodasi kepentingan seluruh komponen potensipolitik bangsa.

Penerapan *PT* di tingkat bawah dinilai berpotensi menimbulkan konflik horizontal karena ketika ada calon yang terpilih, tetapi karena tidak memenuhi *PT*, akhirnya calon terpilih itu tidak bisa duduk di parlemen. Selain

¹¹ Ni'matul Huda, 2017, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : Kencana, hlm 38

itu, kesulitan lain untuk menerapkan *PT* adalah pengaturan kursi di parlemen.¹²

Sebanyak sebelas partai politik peserta Pemilu 2009 mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Partai politik ini menilai ketentuan *PT* berpotensi membatasi hak politik warga negara. Namun demikian, Mahkamah Konstitusi menolak peninjauan kembali ketentuan itu dengan alasan bahwa lembaga legislatif dapat menentukan ambang batas sebagai *legal policy* bagi eksistensi partai politik. Dalam pertimbangan putusan tersebut diuraikan bahwa “Kebijakan seperti ini diperbolehkan oleh konstitusi sebagai politik penyederhanaan kepartaian karena pada hakikatnya adanya UU tentang Sistem Kepartaian atau UU Politik yang terkait memang dimaksudkan untuk membuat pembatasan-pembatasan sebatas yang dibenarkan oleh konstitusi”.¹³

Besarnya angka ambang batas, menurut Mahkamah Konstitusi, menjadi kewenangan pembentuk UU untuk menentukannya tanpa boleh dicampuri oleh MK selama tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas.¹⁴

Alasan-alasan pemerintah terkait dengan ditentukannya angka empat persen *parliamentary threshold* dalam pemilu 2019 masih bersifat normatif.

Secara normatif penerapan *parliamentary threshold* tidak lain adalah untuk

¹² Prasetyoningsih, Nanik. 2014. Dampak Pemilihan Umum Serentak bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia. *Jurnal Media Hukum*. Vol. 21. No. 2. Desember. hlm. 243

¹³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009 tanggal 13 Februari 2009 atas Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹⁴ Risalah Sidang MK Perkara No 3/PUU-VII/2009 Perihal UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap UUD 1945.

mengurangi jumlah partai politik yang bisa memperoleh kursi di DPR artinya semakin tinggi jumlah *parliamentary threshold* maka akan semakin sedikit partai politik yang memperoleh. Pertimbangan normatif lainnya adalah untuk memperkuat sistem pemerintahan yang dipakai di Indonesia yaitu sistem pemerintahan presidensial *parliamentary threshold* dilihat dari kaca mata sejarah sesungguhnya lahir karena menginginkan Pemilu yang demokratis yang hal tersebut tidak pernah dirasakan pada masa orde baru.¹⁵

Alasan-alasan normatif tersebut sesungguhnya benar dan tidak bisa disalahkan. Pertanyaannya adalah apakah penetapan *parliamentary threshold* hanya didasarkan pada alasan normatif saja? Mengingat pembuat undang-undang tidak dapat dilepaskan dari kepentingan politik. Pembentukan produk hukum dalam hal ini peraturan perundang-undangan tidak dapat dilepaskan dari adanya pengaruh politik. Hubungan antara hukum dan politik dapat dikatakan saling berkaitan. Hukum bisa menentukan politik, begitu juga dengan politik yang bisa menentukan hukum, atau antara hukum dan politik saling menentukan.¹⁶

Pemilu dalam sejarah peradaban Islam ditemukan dari peristiwa yang mengarah pada bentuk sebuah pemilu yang kemudian dijadikan landasan oleh para ulama sekarang untuk membenarkan pemilu yang saat ini dipraktekkan. Misalnya Baiat al-Nuqabâ" (wakil-wakil suku), yaitu ketika kaum Anshar membaiat Nabi Saw. di „Aqabah. Saat itu, Nabi Saw. bersabda bahwa pilihlah

¹⁵ Yanuarti, Sri dan Nurhasim, Moch. 2013. Mencari Sistem Pemilu dan Kepartaian yang Memperkuat Sistem Presidensial. *Jurnal Penelitian Politik*. Vol. 10. No. 2. Desember. hlm. 95

¹⁶ Mahfud MD, Moh. 2012. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 22

untukku dari kalian dua belas orang wakil yang akan menunaikan apa-apa yang dibutuhkan oleh kaum mereka. Selanjutnya dalam kisah utusan Hawzan, bahwa utusan Hawzan datang kepada Rasulullah Saw. dalam keadaan Muslim dan memberi baiat. Ia memohon kepada Nabi Saw. agar mengembalikan harta mereka (yang dirampas karena perang). Nabi pun mintapersetujuannya (kaum muslimin) tentang hal itu dan mereka memberikan isyarat keridaan. Akan tetapi Nabi tidak cukup dengan persetujuannya saja, selanjutnya Nabi bersabda bahwa Kami tidak mengetahui siapa yang mengizinkan kalian tentang demikian dan siapa yang tidak mengizinkan. Pulanglah, hingga masalah ini diangkat (diadakan) kepada kami oleh wakil yang kalian tunjuk.¹⁷

Sebenarnya terjadi perbedaan pendapat di antara ulama atau fukaha dalam hal praktek pemilu, khususnya yang dipraktekkan di Indonesia maupun di dunia lain. Ada yang menyatakan bahwa pemilu adalah salah satu, bukan satu-satunya cara (uslûb), yang bisa digunakan untuk memilih para wakil rakyat yang duduk di majelis perwakilan atau untuk memilih penguasa. Sebagai salah satu cara, dalam pandangan Islam, tentu saja pemilu ini tidak wajib. Menurut pendapat ini tentu saja perlu dicari cara lain yang sesuai dengansyariat. Islam memberikan alternatif dalam pemilihan wakil rakyat yang akan duduk di majelis perwakilan maupun memilih penguasa untuk memimpin rakyatnya. Syariat tidak menentukan sistem apa yang digunakan, tetapi Islam memberikan pedoman dalam kehidupan bernegara. Agama Islam

¹⁷ Rapung Samuddin, Fiqih Demokrasi, h. 304-305.

itu nasihat sebagaimana Rasulullah Saw bersabda: “Agama itu nasihat. “Kami bertanya: “Untuk siapa ya Rasulullah?” Beliau menjawab: “Untuk Allah, Kitab-Nya, Rasul-Nya, para pemimpin kaum muslimin dan mereka semuanya(kaum muslim)”. (H.r. Muslim dari Tamîm al-Dârî).¹⁸

B. Rumusan Masalah

1. Mengapa regulasi *parliamentary threshold* dalam Pemilihan legislatif di Indonesia belum berbasis nilai keadilan?
2. Apa saja kelemahan-kelemahan yang terdapat pada regulasi *parliamentary threshold* dalam Pemilihan legislatif di Indonesia ?
3. Bagaimana rekontruksi regulasi *parliamentary threshold* dalam Pemilihan legislatif di Indonesia yang berbasis nilai keadilan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis mengenai regulasi *parliamentary threshold* dalam Pemilihan legislatif di Indonesia.
2. Untuk menganalisis kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam regulasi *parliamentary threshold* dalam Pemilihan legislatif di Indonesia.
3. Merekonstruksi regulasi *parliamentary threshold* dalam Pemilihan legislatif di Indonesia yang berbasis nilai keadilan.

¹⁸ Buletin Dakwah, Al-Islam, “Untuk Kita Renungkan”, Hizbut Tahrir Indonesia, Edisi 701 Tahun XIX 11 Jumadil Akhir 1435 H/11 April 2014 M.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu dibidang hukum khususnya hukum tata negara yang berkaitan dengan regulasi *parliamentary threshold* dan penerapannya pada pemilu.
 - b. Memperkaya referensi dan merupakan pengayaan terhadap pengajaran hukum tata negara terkait dengan kajian *parliamentary threshold* pada pemilihan umum di Indonesia.
2. Secara Praktis
 - a. Sebagai bahan referensi kepada lembaga-lembaga negara yang berwenang dalam merumuskan Rekontruksi regulasi *parliamentary threshold* dalam Pemilihan legislatif di Indonesia.
 - b. Memberikan solusi untuk mengatasi permasalahan yang terkait dengan penerapan regulasi *parliamentary threshold* pada pemilihan umum di Indonesia.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Rekontruksi

Menurut B.N Marbun, berpendapat bahwa pengertian tentang rekonstruksi adalah pengembalian sesuatu tempatnya yang semula ; Penyusunan atau penggambaran kembali dari bahanbahan yang ada dan

disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.¹⁹ Rekonstruksi berasal dari kata re (kembali), konstruksi (bentuk semula), dalam kamus besar bahasa Indonesia disebutkan bahwa rekonstruksi berarti pengembalian seperti semula. Reconstructie dalam bahasa Belanda artinya pengembalian sebagaimana semula, (hasil) pemugaran, penyusunan kembali atau *recontrueerde gereconstrueerd* yang berarti merekonstruksikan jalannya suatu kejadian.²⁰

Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Demi kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikira-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi, agar kemudian sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin kita bangun tersebut.

Menurut Anthony Giddens, sebagaimana dikutip oleh Peter Beilharz, yang mengatakan bahwa teori sosial memerlukan adanya rekonstruksi, ia menyusun gagasan untuk merekonstruksi teori sosial

¹⁹ B.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm. 469

²⁰ Datje Rahajoekoesoemah, 1991, *Kamus Balanda Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 267

dengan jalan melakukan kritik terhadap tiga mazhab pemikiran sosial terpenting yakni, sosiologi interpretatif, fungsionalisme dan strukturalisme. Giddens bermaksud mempertahankan pemahaman yang diajukan oleh tiga tradisi tersebut, sekaligus menemukan cara mengatasi berbagai kekurangannya serta menjembatani ketidaksesuaian antara ketiganya. Rancangan tersebut mencakup rekonseptualisasi atas konsep-konsep tindakan, struktur dan sistem dengan tujuan mengintegrasikannya menjadi pendekatan teoretis baru. Rekonseptualisasi atas konsep tindakan, struktur dan sistem diawali dengan memandang praktek- praktek sosial yang terus berlangsung sebagai segi analitis terpenting.²¹

2. Pengertian Regulasi

Regulasi dapat didefinisikan sebagai kontrol berkelanjutan dan terfokus yang dilakukan oleh badan pemerintahan atau publik atas kegiatan masyarakat. Regulasi juga merupakan upaya berkelanjutan dan terfokus untuk mengubah perilaku orang lain sesuai dengan standar dan tujuan yang ditetapkan dengan maksud menghasilkan hasil tertentu. Regulasi dilakukan dengan melibatkan mekanisme penetapan standar, pengumpulan informasi, dan modifikasi perilaku. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata regulasi diartikan dengan pengaturan, bukan peraturan. Hal ini merujuk pada kewenangan regulasi sebagai tolok ukur keteraturan dan bukan peraturan itu sendiri. Di Indonesia, peraturan ini nantinya akan diturunkan melalui undang-undang maupun peraturan

²¹ Peter Beilharz, 2002, *Teori-teori Sosial; Observasi Kritis terhadap Para Filosof Terkemuka*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 192-193

perundangundangan yang secara hierarkis diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.²²

Menurut prosesnya, regulasi memiliki jenis-jenis tertentu secara umum. Hal ini merujuk pada peran regulasi sebagai alat kontrol sosial yang mengutamakan tujuan dan menetapkan standar. Adapun 4 jenis regulasi adalah sebagai berikut: ²³

a. *Arbitrary regulations* (Regulasi sewenang-wenang)

Penerapan hukum berdasarkan kebijaksanaan individu yang diputuskan berdasarkan undang-undang dan diskresi hakim dengan menerapkan prinsip-prinsip umum hukum serta memperhatikan bukti dan preseden tertentu. Regulasi arbitrase adalah keputusan pengaturan yang dibuat dengan berdasarkan fakta dan pendapat. Regulasi arbitrase atau sewenang-wenang bersifat memusat dan menggunakan akumulasi kekuasaan untuk mengatur suatu agenda tertentu dalam berbagai kepentingan, baik sosial maupun ekonomi.

b. *Good faith regulations* (Regulasi itikad baik)

Menggambarkan niat para pihak dalam suatu kontrak untuk bertransaksi secara jujur satu sama lain. Kontrak tersebut mencakup hal-hal seperti penandatanganan dan kesepakatan untuk mematuhi dan menjunjung tinggi kontrak. Hal ini secara langsung akan menuntut

²² <https://www.ekrut.com/media/regulasi-adalah>, diakses pada tanggal 12 Desember 2023, pada pukul 21.31 WIB

²³ Peter Mahmud, Marzuki. 2012. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada. hlm.15

suatu pihak untuk bertindak jujur tanpa mengambil keuntungan dari pihak lain.

c. *Goal conflict regulations* (Regulasi konflik tujuan)

Cara pengaturan ketika subjek tujuan secara signifikan lebih tinggi daripada tingkat tujuan pribadi yang mereka pilih sebelumnya. Komitmen terhadap tujuan dan kinerja yang ditetapkan biasanya lebih rendah daripada tujuan pribadi, sehingga hal ini perlu diselaraskan melalui regulasi jenis ini. Regulasi ini secara khusus membenturkan tujuan individu dengan tujuan masyarakat umum dan memilih aturan masyarakat yang lebih besar.

d. *Process regulations* (Regulasi proses)

Cara melakukan arahan jelas tentang bagaimana suatu tugas dalam suatu proses tertentu harus diselesaikan. Regulasi dibuat untuk menentukan setiap tahapan proses baik dalam sosial-ekonomi maupun usaha agar dapat teridentifikasi dan memudahkan evaluasi tiap tahapnya.²⁴

3. Pemilu di Indonesia

Pemilihan Umum atau Pemilu sesungguhnya hampir dilaksanakan di negara-negara yang menganut demokrasi. Hal itu dikarenakan tidak lepas dari sejarah demokrasi. Demokrasi awalnya lahir sebagai sistem dalam menjalankan pemerintahan yang pengambilan kebijakan dilakukan secara langsung oleh semua rakyat. Demokrasi

²⁴ Ibid.

semacam ini disebut sebagai demokrasi langsung atau *direct democracy*. Demokrasi langsung muncul pada abad ke-6 sampai dengan sekitar abad ke-3 Sebelum Masehi. Pelaksanaan demokrasi yang bersifat langsung pada saat itu dikarenakan kondisi geografis dan jumlah penduduk masih dapat dikatakan relatif kecil. Secara geografis, luas wilayah suatu negara hampir sama dengan wilayah kota. Jumlah penduduk yang menempati daerah tersebut juga relatif sedikit dengan hanya beberapa ratus ribu saja. Kondisi tersebut menyebabkan pelaksanaan demokrasi dapat dilakukan secara langsung.²⁵

Pekembangan demokrasi kemudian terjadi setelah banyak berdiri negara. demokrasi menjadi tidak hanya bersifat langsung tetapi juga dapat bersifat perwakilan atau yang disebut sebagai demokrasi perwakilan (*representative democracy*). Demokrasi perwakilan menekankan bahwa sistem pengambilan kebijakan dalam pemerintahan dilakukan secara perwakilan. Pertanyaannya adalah bagaimana perwujudan pengambilan yang dilakukan secara perwakilan? Kaitan untuk mewujudkan hal tersebut maka dibutuhkan sistem. Sistem yang menjadi jembatan agar tercipta demokrasi representatif dalam pengambilan kebijakan yaitu Pemilu. Hal tersebut tidak dapat dilepaskan dari pengertian tentang Pemilu.²⁶

Fajlurahman Jurdi menyatakan bahwa Pemilu adalah:

²⁵ Huda, Ni"matul dan M. Imam Nasef. 2017. *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana. Hlm. 1

²⁶ *ibid*

“Salah satu cara atau sarana untuk menentukan orang-orang yang akan mewakili rakyat dalam menjalankan pemerintahan adalah dengan melaksanakan pemilu. Pemilihan umum adalah proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan-jabatan tersebut beraneka ragam, mulai dari presiden, wakil rakyat di berbagai tingkat pemerintahan, sampai kepala desa. Pemilu merupakan salah satu usaha untuk mempengaruhi rakyat secara persuasif (tidak memaksa) dengan melakukan kegiatan retorika, public relations, komunikasi massa, lobby, dan lain-lain. Meskipun agitasi dan propaganda di negarademokrasi sangat dikecam, namun dalam kampanye pemilihan umum, teknik agitasi dan teknik propaganda banyak juga dipakai oleh para kandidat atau politikus selaku komunikator politik. Pemilu secara konseptual merupakan sarana implementasi kedaulatan rakyat. Melalui pemilu legitimasi kekuasaan rakyat diimplementasikan melalui “penyerahan” sebagai kekuasaan dan hak mereka kepada wakilnya yang ada di parlemen maupun pemerintahan. Dengan mekanisme tersebut, sewaktu-waktu rakyat dapat meminta pertanggungjawaban kekuasaan pemerintah”.²⁷

Definisi Pemilu tersebut telah menyimpulkan bahwa pelaksanaan demokrasi khususnya yang menyangkut dengan kekuasaan salah satunya dapat dilakukan dengan Pemilu. Pemilu merupakan cara yang dapat ditempuh oleh negara demokrasi dalam menyerahkan kekuasaan dari rakyat kepada wakil rakyat atau pemerintah. Pemilu juga dapat dijadikan sebagai mekanisme bagi rakyat untuk meminta pertanggungjawaban wakil rakyat atau pemerintah. Definisi lain terkait dengan Pemilu disampaikan oleh G.J. Wolhoff, mengemukakan pendapat

G.J. Wolhoff bahwa:

“Wolhoff membuat definisi tentang pemilu dengan memulai dari konsep demokrasi. Demokrasi berarti pemerintahan rakyat. Pemerintahan untuk rakyat dan oleh rakyat seluruhnya. Karenanya, sistem pemerintahan yang demokratis harus diatur sedemikian rupa sehingga rakyat seluruhnya dapat turut serta dalam pemerintahan secara langsung atau tidak langsung. Di dalam demokrasi tidak langsung atau demokrasi perwakilan rakyat memilih menurut salah satu sistem pemilihan untuk

²⁷ Jurdi, Fajlurrahman. 2018. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana. Hlm.1

wakil-wakilnya agar menjalankan atau urut serta dalam pemerintah atas nama rakyat. Jadi, dapat dimengerti maksud Wolhoff, bahwa pemilu adalah mekanisme dalam demokrasi tidak langsung untuk memilih wakil rakyat yang akan menjalankan pemerintahan, di mana para wakil rakyat tersebut menjalankan amanat pemerintahan berdasarkan mandat dari rakyat, oleh karena tidak memungkinkan seluruh rakyat terlibat secara langsung dalam pemerintahan”²⁸

Pendapat dari G.J. Wolhoff jelas sekali memberikan arti bahwa

Pemilu merupakan bagian dari demokrasi yaitu demokrasi tidak langsung.

Pendapat lain terkait dengan Pemilu disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie.

Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa Pemilu adalah

“cara yang diselenggarakan untuk memilih wakil-wakil rakyat secara demokratis. Oleh karena itu bagi negara-negara yang menyebut diri sebagai negara demokrasi, pemilihan umum (general election) merupakan ciri penting yang harus dilaksanakan secara berkala dalam waktu-waktu yang tertentu. Peserta pemilihan umum dapat bersifat kelembagaan atau perorangan calon wakil rakyat. Peserta pemilihan umum merupakan perorangan apabila yang dicalonkan bersifat pribadi. Akan tetapi, meskipun calon itu bersifat pribadi, biasanya mesin politik untuk mendukung pencalonan dan kegiatan kampanye tetap diperlukan yang bersifat kelembagaan. Kelembagaan yang dimaksud itulah yang biasanya disebut partai politik, yaitu organisasi yang secara sengaja dibentuk untuk tujuan-tujuan yang bersifat politik, seperti untuk kepentingan rekrutmen politik dan komunikasi politik, dan sebagainya. Oleh karena itu, partai politik terkait erat dengan kegiatan pemilihan umum. Bahkan, dapat dikatakan partai politik itu merupakan pilar yang penting dalam sistem demokrasi perwakilan yang secara periodik menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum”.²⁹

Lebih lanjut Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa ada empat

tujuan dari Pemilu. Empat tujuan Pemilu yang dimaksud yaitu:

“Dari uraian di atas dapat dikatakan bahwa tujuan penyelenggaraan pemilihan umum itu ada 4 (empat), yaitu:

a. untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;

²⁸ Ibid. Hlm. 2

²⁹ Jimly Asshiddiqie. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretaria Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Hlm. 170

- b. untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat dilembaga perwakilan;*
- c. untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan*
- d. untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara”³⁰*

Definisi dan tujuan dari Pemilu yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie telah menguatkan pandangan bahwa pemilu merupakan sistem dalam demokrasi. Sistem yang dimaksud yaitu sistem yang berkaitan dengan peralihan kekuasaan. Pengertian Pemilu yang sangat berkesinambungan dengan demokrasi serta tujuan Pemilu yang baik bagi demokrasi tidak langsung. Membuat banyak negara yang menyatakan sebagai negara demokrasi. Negara-negara yang lahir secara modern banyak mengklaim sebagai negara demokrasi. Dilihat dari pandangan umum, klaim suatu negara yang menyatakan sebagai negara demokrasi sesungguhnya adalah hal yang wajar dan sah. Tetapi ada beberapa indikator bahwa negara tersebut merupakan negara demokrasi. Indikator yang paling mudah untuk melihat apakah negara tersebut demokrasi atau tidak yaitu dengan melihat konstitusi pada negara tersebut. Hal itu juga berlaku bagi Negara Indonesia manakala ingin melihat apakah Negara Indonesia sebagai negara demokrasi.³¹

Berangkat dari indikator tersebut maka dalam melihat atau menyelidiki Negara Indonesia sebagai negara demokrasi atau bukan. Undang-Undang Dasar 1945 sebagai konstitusi dapat dijadikan sebagai jawaban apakah Negara Indonesia merupakan negara demokrasi atau

³⁰Ibid. Hlm 175

³¹Huda, Ni'matul dan M. Imam Nasef. 2017. *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana. hlm.12

bukan. Undang-Undang Dasar 1945 sesungguhnya telah secara lengkap mengatur mulai dari bentuk negara sampai dengan lambang negara dan pengaturan lainnya. Oleh karena itu, maka jika bersandar ada Undang-Undang Dasar 1945 akan ditemukan jawaban apakah Negara Indonesia merupakan negara demokrasi atau bukan.

Indonesia yang berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menganut demokrasi maka Pemilu merupakan konsekuensi sebab akibat yang harus dilakukan. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pernyataan dari Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 oleh Jimly Asshiddiqie dikatakan sebagai demokrasi konstitusional yaitu demokrasi yang berdasarkan konstitusi.³² Demokrasi konstitusional merupakan sinergi antarademokrasidan hukum. Demokrasi modern menempatkan hukum sebagai yang terpenting. Tanpa adanya hukum maka demokrasi tidak bisa berjalan dengan baik. Oleh karena itu hukum menjadi pengawas dalam demokrasi. Keseimbangan antara demokrasi dan hukum menjadikan demokrasi tidak masuk kedalam jurang anarkisme.³³

Pernyataan dari konstitusi sesungguhnya harus diwujudkan dalam kenyataan. Salah satu ciri negara demokrasi yaitu adanya menurut *The Economist* adalah terdapat pemilihan umum dalam suatu negara. *The*

³² Jimly Asshiddiqie. 2005. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press. Hlm.56-57

³³ Martitah. The Malfunction of Judgement Postponemen Institution (*Schorsing*) in The State Administration Court System. *International Journal of Business, Economics and Law*. Vol. 11. Issue 4. December 2016. Hlm. 61

Economist sebenarnya mempunyai lima indikator suatu negara dikatakan demokratis. Kelima indikator tersebut meliputi (1) adanya Pemilu; (2) fungsi dari pemerintah; (3) adanya peran atau partisipasi politik; (4) budaya politik; dan (5) adanya kebebasan bagi sipil.³⁴

Pertanyaannya adalah sudahkah mempunyai sistem Pemilu atau melaksanakan Pemilu sebagai salah satu indikator negara demokrasi? Menjawab pertanyaan tersebut tentu harus dijawab dengan dua jawaban yaitu berdasarkan konstitusi dan kenyataan di lapangan. Berdasarkan konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Negara Indonesia mempunyai sistem Pemilu. BAB VIIB Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 mengatur tentang Pemilu. Bunyi BAB VIIB Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

- (1) Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.
- (2) Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- (3) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
- (4) Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.

³⁴ Hasan, Rizki Akbar. 2018. *Ini 5 Negara Teratas Dalam Indeks Demokrasi Dunia, Indonesia?*. Diakses dari <https://www.liputan6.com/global/read/3363265/ini-5-negara-teratas-dalam-indeks-demokrasi-dunia-indonesia>

- (5) Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
- (6) Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.³⁵

Ketentuan tersebut jelas menyatakan bahwa konstitusi sebagai hukum tertinggi di Indonesia mengatur adanya Pemilu. Artinya Pemilu merupakan sesuatu yang ada di Indonesia berdasarkan konstitusi. Kemudian kenyataan dilapangan ternyata Indonesia telah menyelenggarakan Pemilu sejak tahun 1955. Sejak adanya reformasi dan amandemen Undang-Undang Dasar 1945 penyelenggaraan Pemilu menjadi relatif lebih baik dari periode sebelumnya. Penyelenggaraan Pemilu yang berlangsung lama di Indonesia sesungguhnya merupakan konsekuensi sebagai negara demokrasi. Khusus sejak amandemen Undang-Undang Dasar 1945 mulai terselenggaranya Pemilu tahun 2004. Pemilu di Indonesia dilindungi secara eksplisit oleh konstitusi.

Melihat BAB VIIB Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945 maka dapat dianalisis sebagai berikut. Ayat (1) membahas terkait dengan asas-asas Pemilu. Ayat (2) membahas tentang tujuan Pemilu. Ayat (3) dan (4) membahas terkait dengan peserta pemilu. Ayat (5) membahas terkait dengan penyelenggara Pemilu. Ayat (6) mengatur tentang regulasi atau ketentuan-ketentuan teknis terkait dengan Pemilu.

³⁵ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pengaturan Pemilu tersebut merupakan pengaturan dalam konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar 1945. Masih ada pengaturan lain terkait dengan Pemilu yang merupakan turunan dari Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum merupakan regulasi yang mengatur secara lengkap terkait dengan Pemilu dalam tingkatan undang-undang. Banyak regulasi yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, mulai dari pengertian Pemilu sampai dengan aturan teknis lainnya. Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Definisi Pemilu dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum terlihat lengkap. Hal tersebut seperti menggabungkan beberapa pengaturan Pemilu dalam konstitusi. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum juga sudah lebih teknis dibandingkan dengan konstitusi. Misalnya terkait dengan penyelenggara Pemilu. Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa Penyelenggara

Pemilu adalah lembaga yang menyelenggarakan Pemilu yang terdiri atas Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu, dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah secara langsung oleh rakyat.

4. Sistem Pemilu Legislatif di Indonesia

Berdasarkan pada ranah ilmu politik, Pemilihan Umum adalah cara yang sah untuk berebut kekuasaan politik. Pemilu merupakan kehendak mutlak bangsa Indonesia setelah menetapkan dirinya sebagai negara demokrasi. Berdasarkan konstitusi Indonesia bahwa pemilu merupakan manifestasi kedaulatan rakyat. Adapun maksud dan tujuan dilaksanakan pemilu adalah:

- (1) Memilih wakil rakyat yang duduk dalam lembaga perwakilan rakyat baik tingkat pusat, wilayah maupun daerah (DPR RI, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota)
- (2) Memilih wakil rakyat yang duduk dalam lembaga perwakilan daerah (DPD RI)
- (3) Membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat serta memperoleh dukungan sebesar-besarnya dari rakyat.

Demokrasi yang dianut di Indonesia adalah Demokrasi Pancasila, dimana nilai-nilai pokok dari demokrasi konstitusional sudah

tersirat jelas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berlandaskan pemikiran tersebut maka sistem politik yang kita anut dalam membangun bangsa harus selaras dengan semangat demokrasi konstitusional, sehingga dalam proses pergantian kepemimpinan nasional sudah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diselenggarakan melalui pemilihan umum (pemilu) setiap 5 (lima) tahun sekali dan diselenggarakan oleh penyelenggara pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum, Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Disini peran strategis dari pemilu sebagaiupaya untuk melegitimasi pemerintahan, baik di legislatif maupun di eksekutif (presiden) oleh rakyat Indonesia sebagai pemegang kedaulatan dari Bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Keanggotaan Lembaga Perwakilan Legislatif yang dipilih melalui pemilu, maka sifat perwakilannya disebut perwakilan politik (*Political Representation*). Hal ini merupakan perwujudan asas kedaulatan rakyat yang secara implisit menjiwai Pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemilihan umum sebagai lambang dan sekaligus tolok ukur dari demokrasi yang dianut dan dilaksanakan suatu bangsa/ negara, hal ini merupakan gambaran sistem politik yang digunakan. Menurut Miriam Budiardjo menyatakan bahwa dalam ilmu politik dikenal

bermacam-macam sistem pemilihan umum legislatif dengan berbagai variasinya, akan tetapi umumnya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu :

- (1) *Single-member Constituency* (satu daerah pemilihan atau wilayah distrik memilih satu wakil; biasanya disebut Sistem Distrik)
- (2) *Multi-member Constituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan Sistem Perwakilan Berimbang atau Sistem Proporsional)

Sistem pemilihan umum legislatif secara umum terbagi ke dalam dua sistem yaitu sistem distrik dan sistem proporsional. Selama ini pemilu di Indonesia menggunakan sistem proporsional dengan stelsel daftar terbuka. Implikasi dari sistem pemilu tersebut memang lebih tinggi dalam mengakomodasi seluruh kekuatan politik yang ada di Indonesia, namun dampak negatifnya posisi legislatif yang kurang stabil karena terlalu banyak partai politik, sehingga sulit mencari solusi kebijakan dengan cepat, dan lebih miris lagi terjadi “politik balas jasa” terhadap seluruh kekuatan politik yang ada di DPR. Hal ini secara umum merugikan kepentingan masyarakat sebab para politisi dan partai politik lebih mementingkan interes pribadi atau kelompok daripada kepentingan seluruh masyarakat.

Harapan sebenarnya dengan sistem proporsional terbuka maka diharapkan rakyat lebih mengetahui lebih dalam tentang calon wakil rakyatnya. Melalui sistem ini akan tercipta suatu demokrasi yang lebih

kuat karena rakyat lebih bebas memilih wakil rakyatnya yang akan menyuarakan berbagai aspirasinya di parlemen atau pemerintahan.

Sistem proporsional terbuka memberikan harapan bagi calegutuk dapat berkompetisi secara adil, terbuka dan bisa lebih bersemangat untuk mendapatkan suara. Hubungan dengan konstituen juga lebih dekat secara emosional karena bersentuhan langsung dengan warga dan mengajak warga untuk memilihnya pada saat pemilu. Dengan demikian, sistem proporsional terbuka yang sudah diterapkan dapat menguatkan demokrasi dan demokratisasi di Indonesia, khususnya di partai politik. Sistem proporsional terbuka membuka jalan untuk meningkatkan partisipasi calon lebih meningkat. Kalau calonnya semangat, tentu berimplikasi kepada jumlah pemilih, makanya demokratisasi kita itu semakin menguat ketika jumlah pemilih semakin banyak. Dengan sistem proporsional terbuka ini ingin menghindari tumbuhnya kembali elit partai di dalam menentukan calon-calon terpilihnya.

Sistem Distrik adalah satu wilayah kecil (yaitu distrik pemilihan) memilih satu wakil tunggal (*single-member constituency*) atas dasar pluralitas (suara terbanyak). Sistem distrik dikenal istilah *the First Past The Post* (FPTP), adalah pemenang tunggal meraih satu kursi, halini terjadi walaupun selisih suara dengan partai kecil; suara yang tadinya mendukung kontestan lain dianggap “hilang” (*wasted*) dan tidak dapat membantu partainya untuk menambah jumlah suara partainya di distrik lain.

Keunggulan sistem distrik akan lebih menjaga stabilitas politik di daerah dan juga tingkat representasi masyarakat dapat lebih tinggi serta dapat lebih hemat dalam anggaran pemerintah dan biaya yang dikeluarkan oleh para calon legislatif dengan wilayah distrik yang menjadi kompetisi dalam pemilu legislatif. Dengan adanya stabilitas politik yang kondusif maka penyelenggaraan pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat akan lebih cepat terwujud secara efektif dan efisien serta semakin dekatnya hubungan emosional antara wakil rakyat dengan konstituennya akan menambah nilai-nilai demokrasi semakin baik.

Menjaga kepercayaan kepada pemilu juga tergantung dari sistemnya. Jika, sistem yang dibuat membuat suara rakyat tidak bernilai, dan hanya ditentukan oleh oligarki partai maka pada gilirannya membuat legitimasi keterpilihannya lemah dipandang masyarakat. Soal legitimasi ini akan bersinggungan dengan kedaulatan itu berada di tangan rakyat sepenuhnya dalam memilih wakilnya di parlemen, kedaulatan itu berada di tangan rakyat bukan pada partai politik.

5. *Parliamentary Threshold* dalam Sistem Pemilihan Umum di Indonesia

Pemilu merupakan salah satu indikator demokrasi. Oleh karena itu setiap negara demokrasi harus menyelenggarakan Pemilu sebagai bagian dari perebutan kekuasaan. Namun yang menarik ternyata didalam

Pemilu terdapat sistem atau mekanisme yang harus dilalui. Pemilu di Indonesia ternyata terdapat mekanisme *parliamentary threshold*. Mengambil definisi *parliamentary threshold* yang dikemukakan oleh Sunny Ummul Firdaus yang menyatakan *parliamentary threshold* adalah syarat minimum perolehan suara partai politik agar dapat mendudukkan calon anggota legislatif di DPR.³⁶

Indonesia tercatat telah tiga kali menerapkan *parliamentary threshold*. Penerapan *parliamentary threshold* di Indonesia pertama kali dilakukan pada Pemilu tahun 2009 kemudian Pemilu tahun 2014 dan selanjutnya Pemilu tahun 2019.³⁷ Jumlah angka penerapan *parliamentary threshold* di setiap Pemilu berbeda-beda Pemilu tahun 2009 menerapkan *parliamentary threshold* dengan angka 2,5% dari suara sah secara nasional. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwa Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-

³⁶ Adlina Adelia. 2018. *Relevansi Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Threshold) dengan Sistem Presidensial di Indonesia*. Tesis. Universitas Islam Indonesia. Hlm. 94

³⁷ Ibid. Hlm 159

kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.³⁸

Parliamentary threshold dalam Pemilu tahun 2014 ditetapkan sebanyak 3,5%. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwa Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.³⁹

Berkaitan dengan Pemilu tahun 2019 yang dilaksanakan secara serentak. Pengaturan tentang *parliamentary threshold* sesungguhnya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan

³⁸ Suara Karya. 2010. *Peningkatan Parliamentary Threshold Bukan Membunuh Demokrasi*. Diakses dari lipi.go.id/berita/peningkatan-parliamentary-threshold-bukan-membunuh-demokrasi/5046

³⁹ Rakhmatulloh. 2014. *Hasil resmi Pileg 2014, 10 parpol lolos ambang batas*. Diakses dari <https://nasional.sindonews.com/read/862196/113/hasil-resmi-pileg-2014-10-parpol-lolos-ambang-batas-1399656025>

dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR. Ketentuan tersebut jelas menyatakan bahwa hanya partai politik yang memenuhi ambang batas parlemen dapat masuk dalam DPR. Melihat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum sebagai dasar hukum penyelenggaraan Pemilu saat ini. Kemudian juga melihat secara normatif Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Artinya *parliamentary threshold* yang berlaku pada Pemilu di Indonesia saat ini sebesar 4%.⁴⁰ Kondisi tersebut menyimpulkan bahwa partai politik yang ikut Pemilu di Indonesia saat ini harus terlebih dahulu memperoleh suara sah secara nasional minimal sebesar 4%. Perolehan tersebut agar partai politik dimaksud dapat masuk di DPR. Jika partai politik tidak mampu memenuhi syarat *parliamentary threshold* tersebut, maka partai politik tidak dapat masuk di DPR.

Parliamentary threshold walaupun diterapkan dalam sistem Pemilu di Indonesia. Ternyata *parliamentary threshold* tetap menuai pro dan kontra. Banyak pihak yang ternyata kontra dengan adanya *parliamentary threshold*. Pihak yang kontra terhadap *parliamentary threshold* menyatakan bahwa *parliamentary threshold* berpotensi menutup kehidupan demokrasi. Terlebih *parliamentary threshold* yang diterapkan relatif tinggi. Lingkar Madani menyatakan bahwa adanya *parliamentary threshold* membuat masyarakat diberikan pilihan atas

⁴⁰ Farisa, Fitria Chusna. 2019. *Ini Hasil Lengkap Pemilu Legislatif 2019 yang Ditetapkan KPU*. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/21/05000061/ini-hasil-lengkap-pemilu-legislatif-2019-yang-ditetapkan-kpu>

partai politik bukan karena personal calon anggota legislatif. Partai politik yang besar akan lebih mudah untuk lolos *parliamentary threshold*. Hal tersebut membuat calon anggota legislatif dari partai besar lebih mudah untuk masuk menjadi anggota DPR. Sementara partai kecil akan kesulitan untuk menembus *parliamentary threshold*. Padahal bisa jadi calon anggota legislatif di partai kecil lebih berkualitas daripada calon anggota legislatif di partai besar. Hal tersebut yang menyebabkan tingginya *parliamentary threshold* dapat menutup ruang demokrasi.⁴¹

Adapun pihak yang pro terhadap *parliamentary threshold* menyatakan bahwa *parliamentary threshold* tidak akan menutup ruang demokrasi. Demokrasi akan tetap tumbuh walaupun terdapat *parliamentary threshold*. Siti Zuhro misalnya menyatakan bahwa *parliamentary threshold* ikut mendukung adanya demokrasi. Hal tersebut karena disamping diterapkannya *parliamentary threshold*. Proses demokrasi dalam Pemilu tetap berjalan. Partai politik tetap bisa berdiri dan masyarakat juga tetap bisa mendirikan partai politik walaupun terdapat *parliamentary threshold*. Keadaan itulah yang menyebabkan *parliamentary threshold* tidak bertentangan dengan demokrasi. *Parliamentary threshold* dalam kenyataannya berjalan beriringan dengan demokrasi.⁴²

⁴¹ Arigi, Fikri. 2018. *Pemilu 2019, Lima: Parliamentary Threshold Tutup Akses Demokrasi*. Diakses dari <https://pemilu.tempo.co/read/1140475/pemilu-2019-lima-parliamentary-threshold-tutup-akses-demokrasi>

⁴² Martitah. 2016. The Malfunction of Judgement Postponemen Institution (*Schorsing*) in The State Administration Court System. *International Journal of Business, Economics and Law*. Vol. 11. Issue 4. December. Hlm. 60-69.

Pro kontra terkait dengan *parliamentary threshold* dalam perspektif demokrasi sangat menarik. *Parliamentary threshold* disisi lain ada yang menyatakan tidak sejalan dengan demokrasi, tetapi disisi lain ada yang menyatakan sejalan dengan demokrasi. Artinya *parliamentary threshold* harus dilihat secara objektif yaitu dari tujuan diterapkannya *parliamentary threshold*. Jika tujuan diterapkannya *parliamentary threshold* adalah untuk menguatkan demokrasi maka *parliamentary threshold* sejalan dengan demokrasi. Tetapi jika tujuan diterapkannya *parliamentary threshold* untuk menutup ruang demokrasi, artinya *parliamentary threshold* tidak sejalan dengan pembangunan demokrasi.

Sebenarnya yang perlu diperhatikan dalam kaitan antara *parliamentary threshold* dengan demokrasi yaitu partisipasi publik. Partisipasi publik merupakan salah satu perwujudan dari demokrasi. Karena partisipasi publik adalah terlibatnya masyarakat dalam pembuatan, penentuan, perumusan, pelaksanaan, dan monitoring kebijakan yang dibuat oleh negara termasuk pengaturan *parliamentary threshold* pada Pemilihan Umum. Artinya, sudahkan publik atau masyarakat dilibatkan dalam pengaturan atau perumusan *parliamentary threshold*? Pertanyaan tersebut harus dijawab sebagai bagian dari indikator untuk mengidentifikasi korelasi antara demokrasi dan *parliamentary threshold*⁴³.

⁴³ Martitah, Strengthening Local Government Institutions Towarda A Good Governance. *International Journal of Business, Economics and Law*. Vol. 2. Issue 3. June 2013. Hlm. 6-11

F. Kerangka Teoritik

Teori-teori yang digunakan dalam disertasi ini adalah teori yang berkaitan dengan persoalan rekonstruksi regulasi *parliamentary threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 yang berbasis pada nilai keadilan.

1. Grand Theory

a. Teori Keadilan Pancasila

Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia adalah bunyidari sila kelima Pancasila yang dijadikan pedoman oleh bangsa Indonesia sebagai salah satu falsafah dalam bermasyarakat dan bernegara. Banyak harapan dan mimpi-mimpi tentang keadilan yang merata bagi seluruh rakyat Indonesia dalam butir sila kelima ini. Yang perلودigaris bawah adalah kata bagi seluruh rakyat Indonesia, bukan bagi segelintir rakyat Indonesia. Jadi keadilan sosial memiliki arti tidak memandang siapa atau golongan apa, tapi seluruh orang yang mempunyai identitas sebagai warga Indonesia mempunyai hak dan jaminan untuk mendapatkan keadilan sosial.

Berdasarkan keadilan, Yudi Latif mengutip pandangan Prof. Nicolaus Driyarkara, bahwa keadilan sosial merupakan perwujudan khusus dari nilai-nilai perikemanusiaan yang terkait dengan

semangat welas asih antar sesama dalam usaha manusia memenuhi kebutuhan jasmaniah.⁴⁴

Menurut Yudi Latif sendiri, adil berasal dari kata al-„adl (adil), yang secara harfiah berarti „lurus“, „seimbang“. Keadilan berarti memperlakukan setiap orang dengan prinsip kesetaraan (*prinsip of equal liberty*), tanpa diskriminasi berdasarkan perasaan subjektif, perbedaan keturunan, keagamaan, dan status sosial. Adanya kesenjangan yang nyata dalam kehidupan kebangsaan sebagai warisan dari ketidakadilan pemerintahan pra Indonesia hendak dikembalikan ke titik berkeseimbangan yang berjalan lurus, dengan mengembangkan perlakuan yang berbeda (*the principle of difference*) sesuai dengan perbedaan kondisi kehidupan setiap orang (kelompok) dalam masyarakat serta dengan cara menyelaraskan antara pemenuhan hak individual dengan penunaian kewajiban sosial.⁴⁵

Persoalan keadilan, ketimpangan dan kemiskinan yang dialami bangsa ini merupakan pekerjaan besar yang perlu waktu panjang untuk membenahinya. Selain membutuhkan waktu panjang, kebijakan perekonomian Indonesia juga acap kali salah sasaran dan salah urus. Untuk mengatasi hal itu, selain diperlukan kerja keras, juga yang lebih penting adalah adanya kemauan politik, konsistensi,

⁴⁴ Yudi Latif, Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan, Jakarta : Mizan, 2014, hlm. 483

⁴⁵ Yudi Latif, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta : PT Gramedia, cetakan ketiga, 2011, hlm. 584-585

dan koherensi kebijakan negara, yang sejauh ini tidak sepenuhnya berhasil kita pertahankan.⁴⁶

Kerja keras tidak ada, politik hanya dijadikan media untuk mengeruk keuntungan dan kekayaan pribadi yang melimpah maka cita-cita keadilan, kesejahteraan dan kemakmuran hanya sebatas cita-cita yang tidak akan pernah terwujud sampai kapanpun. Musuh terbesar bangsa Indonesia saat ini bukanlah orang lain atau penjajah dari negara lain, namun musuh terbesar bangsa Indonesia adalah saudara sesama rakyat Indonesia yang tidak dapat menahan ego nya untuk berkuasa dan menjadi kaya sendiri tanpa mempedulikan nasib orang lain di sekitarnya.⁴⁷

Yudi latif menjelaskan komponen keadilan yang harus dipenuhi oleh suatu negara untuk menuju tatanan masyarakat yang makmur dan sejahtera.⁴⁸

- 1) Pemerataan Keadilan dan Kesejahteraan Umum
- 2) Pemerataan Jaminan Pelayanan dan Hak SosialPemerataan Pendidikan
- 3) Pembangunan dan Keadilan yang Berkelanjutan

Yudi Latif menjelaskan bahwa prinsip kesejahteraan yang mengandung paham demokrasi politik dan demokrasi ekonomi itu diterima secara bulat, baik oleh anggota BPUPKI maupun anggota PPKI yang bersidang pada 18 Agustus 1945. Adanya demokrasi

⁴⁶ Yudi Latif, *Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan*, Jakarta : Mizan, 2014, hlm 497

⁴⁷ ibid

⁴⁸ Yudi Latif, *Negara Paripurna*, Op. Cit. hlm. 603.

ekonomi yang menjadi ciri dari negara kesejahteraan tercermin juga dalam Penjelasan UUD 1945 Pasal 33 yang antara lain berbunyi: “Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang!.”⁴⁹

Menurut Yudi Latif, komitmen keadilan menurut alam pemikiran Pancasila berdimensi luas. Peran Negara dalam perwujudan keadilan sosial, setidaknya ada dalam kerangka :

- 1) Perwujudan relasi yang adil di semua tingkat sistem (kemasyarakatan),
- 2) Pengembangan struktur yang menyediakan kesetaraan kesempatan,
- 3) Proses fasilitasi akses atas informasi yang diperlukan, layanan yang diperlukan, dan sumber daya yang diperlukan,
- 4) Dukungan atas partisipasi bermakna atas pengambilan keputusan bagi semua orang.⁵⁰

Gagasan keadilan ini menuju juga tidak terbatas pada pemenuhan kesejahteraan yang bersifat ekonomis, tetapi juga terkait dengan usaha emansipasi dalam kerangka pembebasan manusia dari pemberhalaan terhadap benda, pemulihan martabat kemanusiaan, pemupukan solidaritas kebangsaan, dan penguatan daulat rakyat.⁵¹

⁴⁹ Ibid. Hlm. 584

⁵⁰ Ibid, Hlm. 585

⁵¹ Ibid.

Berdasarkan rumusan Pusat Studi Ekonomi Kerakyatan yang dikutip oleh Yudi Latif, keadilan sekurang-kurangnya terwujud dalam tiga bentuk:

- 1) Keadilan dalam hubungan ekonomi antarmanusia secara orang-seorang dengan senantiasa memberikan kepada sesamanya apa yang mestinya diterima sebagai haknya. Inilah yang melahirkan keadilan tukarmenukar.
- 2) Keadilan dalam hubungan ekonomi antara manusia dengan masyarakatnya, dengan senantiasa memberi dan melaksanakan segala sesuatu yang memajukan kemakmuran dan kesejahteraan bersama. Inilah yang melahirkan keadilan sosial.
- 3) Keadilan dalam hubungan ekonomi antara masyarakat dengan warganya, dengan senantiasa membagi segala kenikmatan dan beban secara merata sesuai dengan sifat dan kapasitasnya masing-masing. Inilah yang melahirkan "keadilan distributif".⁵²

Ketiga bentuk keadilan dalam perwujudannya di atas, Yudi Latif menambahkan satu poin lagi, yaitu keadilan dalam hubungan-hubungan produksi antara pemilik modal dan buruh. Lebih jauh Yudi Latif menjelaskan tentang hal ini bahwa nilai tambah tidak boleh hanya dieksploitasi oleh pemilik modal saja, melainkan juga perlu dibagi kepada buruh. Hal ini bisa ditempuh melalui pengalokasian sebagian saham bagi buruh dan/atau kepatutan standar

⁵² Ibid, Hlm. 586-587

penggajian dan jaminan sosial karyawannya. Inilah yang melahirkan “keadilan produktif”, yang dikenal dengan keadilan dalam hubungan industrial.⁵³

Aktualisasi negara kesejahteraan, menurut Yudi Latif, diharapkan negara dapat mengelola kekayaan bersama (commonwealth) untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, mencegah penguasaan kekayaan bersama oleh modal persorangan (baik kapitalis asing maupun lokal) yang melemahkan sendi ketahanan ekonomi kolektif, mengembangkan semangat “tolong-menolong” (kooperasi) dalam setiap bentuk badan usaha serta memperkuat badan usaha kooperasi bagi emansipasi golongan ekonomi kecil dan menengah. Negara kesejahteraan juga diharapkan bisa memberi kesempatan bagi semua warga untuk mengembangkan dirinya melalui akses pendidikan bagi semua, perluasan kesempatan serta jaminan sosial sebagai jaring pengaman sosial.⁵⁴

Pemenuhan imperatif moral sila keadilan sosial, Yudi Latif berharap bahwa jeritan panjang rakyat Indonesia untuk keluar dari belenggu kemiskinan dan penderitaan bisa menemukan impian kebahagiaannya: “gemah ripah loh jinawi, tata tentrem kertaraharja,” sebuah negeri yang berlimpah kebajikan dengan ridho Tuhan.⁵⁵

⁵³ Ibid, Hlm. 606

⁵⁴ Ibid. Hlm. 607

⁵⁵ Ibid. Hlm. 608

Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum, maka hukum harus ditujukan untuk membangun keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Maknanya, seluruh rakyat diperlakukan adil dalam bidang hukum, politik, ekonomi, kebudayaan dan kebutuhan spiritual rohani sehingga tercipta masyarakat yang adil dan makmur. Pemahaman terhadap konsep keadilan harus diterjemahkan dalam hubungannya dengan Pancasila, kemudian baru dikaitkan dengan kepentingan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang harus merasakan keadilan itu. Terkait dengan pengaturan hukum menurut konsep keadilan Pancasila, pengaturan tersebut dilakukan melalui pengaturan hukum yang sifatnya mengayomi bangsa, yakni melindungi manusia secara pasif (negatif) dengan mencegah tindakan sewenang-wenang dan secara aktif (positif) dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi dan memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar, sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh. Pengayoman dalam hal ini berarti rasa keadilan yang ada pada nurani manusia Indonesia harus terpenuhi.⁵⁶

⁵⁶ Widayati, 2020, "Implementasi Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Partisipatif Dan Berkeadilan", *Jurnal Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Volume 36 Nomor 2 september 2020*, hlm. 60

2. Middle Theory

a. Teori Sistem Hukum

Paisol Burlian (2015), dalam bukunya *Sistem Hukum di Indonesia* menyatakan bahwa sistem hukum ialah suatu kesatuandari berbagai komponen-komponen hukum yang saling berkaitan dan bekerja sama untuk mencapai tujuan hukum yaitu keadilan, ketertiban, dan kemanfaatan bagi pergaulan hidup masyarakat.⁵⁷

Lawrence M. Friedman, dalam bukunya *American Law An Introduction*, mengemukakan teori Legal System. Menurutnya,

*“A legal system in actual operation is a complex organisme in which structure, substance, and culture interact. A legal system is the union of “primary rules” and “secondary rules.” Primary rules are norms of behavior, secondary rules are norms about those norms-how to decide whether they are valid, how to enforce them, etc.”*⁵⁸

Teori ini menyebutkan sistem hukum terdiri dari elemen struktur hukum (legal structure), substansi hukum (legal substance), dan budaya hukum (legal culture).⁵⁹ Lebih lanjut, sistem hukumialah suatu kesatuan antara peraturan primer yang berupa normakebiasaan dengan peraturan sekunder yang berupa norma yang akan menentukan apakah norma kebiasaan itu valid dan dapat diterapkan atau tidak.

⁵⁷ Paisol Burlian, *Sistem Hukum di Indonesia*, Palembang: NoerFikri Offsert. 2015. Hlm. 68-69

⁵⁸ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective New York: Russel Sage Foundation*, hlm. 6

⁵⁹ Lutfil Ansori, “Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif”, *Jurnal Yuridis*, Vol. 4 No. 2, 2017, hlm. 148-163.

Adapun komponen sistem hukum sesuai Teori Legal System Lawrence M.Friedman sebagai berikut.

a. Struktur Hukum (legal structure)

Lawrence M. Friedman menyebutkan bahwa,

*“The structure of a system body of the system, the tough, rigid bones that keep the process flowing within bounds. We describe the structure of judicial system when we talk about the number of judges, the jurisdiction of courts, how higher court are stacked on top of lower courts, what persons are attached to various courts, and what their roles consist of.”*⁶⁰

Struktur hukum yaitu pranata hukum yang menopang tegaknya sistem hukum. Bagian ini berkaitan dengan tatanan hukum, lembaga-lembaga hukum, aparat penegak hukum dan wewenangnya, perangkat hukum, dan proses serta kinerjamereka dalam melaksanakan dan menegakkan hukum.⁶¹ Lutfil Ansori (2017) menyebutkan struktur hukum yang tidak dapat menggerakkan sistem hukum akan menimbulkan ketidakpatuhan terhadap hukum. Hal ini memberi pengaruh pada budaya hukum masyarakat.⁶²

b. Substansi hukum (*legal substance*)

Lawrence M. Friedman menyatakan bahwa,

*“The substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should behave. Structure and substance are real components of a legal system, but they are at best a blueprint or design, not a working machine.”*⁶³

⁶⁰ Friedman, Op.Cit. Hlm.16

⁶¹ Abdul Halim Barkatullah, “Budaya Hukum Masyarakat dalam Perspektif Sistem Hukum” *Jurnal UKSW*, 2013,Hlm. 18

⁶² Ansori, Op.Cit. hlm. 163

⁶³ Friedman, Op.Cit. Hlm.45

Substansi hukum yaitu keseluruhan aturan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis, termasuk asas dan norma hukum serta putusan pengadilan yang dijadikan pegangan oleh masyarakat dan pemerintah yang dihasilkan dari sistem hukum. Substansi dan struktur hukum merupakan komponen riil sistem hukum, tetapi dua hal ini hanya berperan sebagai cetak biru atau desain, bukan sebagai alat kerja.⁶⁴

c. Budaya hukum (*legal culture*)

Lawrence M. Friedman menyebutkan bahwa gangguan pada struktur dan substansi hukum terjadi karena mereka bersifat statis. Faktor yang memberikan input ialah dunia sosial dari luar. Sistem hukum tidaklah tersekat dan terisolasi, tetapi sangat tergantung masukan dari luar. Kekuatan sosial yang berkelanjutan, merombak tatanan hukum, memperbaharui, memilah bagian hukum yang mana yang akan diterapkan dan mana yang tidak, dan mana bagian yang harus berubah. Hal inilah yang disebut legal culture.

Friedman mendefinisikannya,

*'It is the element of social attitude and value. The phrase social forces is itself an abstraction; in any event have needs and make demands; these sometimes do and sometimes do not invoke legal process, depending on the culture.'*⁶⁵

⁶⁴ Barkatullah, Op.Cit. Hlm. 17

⁶⁵ Friedman, Op.Cit. Hlm.46

Budaya hukum yaitu ide, nilai-nilai, pemikiran, pendapat, dan perilaku anggota masyarakat dalam penerapan hukum. Hal ini terkait dengan kesadaran, pemahaman, dan penerimaan masyarakat terhadap hukum yang diberlakukan pada mereka. Budaya hukum sebagai bagian dari sistem hukum menghendaki hukum tidak hanya dipandang sebagai rumusan aturan di atas kertas, tetapi juga dipahami sebagai realitas sosial yang terjadi di masyarakat. Hal ini berarti, hukum sangat dipengaruhi faktor-faktor non hukum seperti nilai, sikap, dan pandangan masyarakat terhadap hukum yang diberlakukan.⁶⁶

Fithriatus Shalihah (2017) dalam bukunya “Sosiologi Hukum” menjelaskan, telah terjadi kesenjangan antara perkembangan hukum dengan perkembangan masyarakat di Indonesia. Sebab, terjadi ketidakcocokan antara nilai-nilai yang dipegang pemerintah berbasis sistem hukum modern, dengan nilai-nilai yang dihayati masyarakat yang masih bersifat tradisional. Akibatnya masyarakat belum siap menerima sistem hukum modern tersebut yang memicu rendahnya kesadaran terhadap hukum. Fithriatus Shalihah (2017) pun menyatakan implementasi hukum bergantung pada budaya hukum, yang berupa nilai, pandangan, dan sikap masyarakat yang bersangkutan. Jika budaya hukum diabaikan, potensi kegagalan

⁶⁶ Barkatullah, Op.cit. Hlm 18

sistem hukum modern semakin besar.⁶⁷ Hal ini ditandai dengan beberapa gejala, antara lain:

- 1) Ada kekeliruan informasi mengenai isi peraturan hukum yang ingin disampaikan kepada masyarakat sebagai user hukum.
- 2) Ada kesenjangan antara cita-cita hukum dengan praktik masyarakat.
- 3) Masyarakat lebih memilih berperilaku sesuai nilai yang dijadikan pandangan hidup.⁶⁸

3. Applied Theory

a. Teori Demokrasi

Kamus Hukum memberikan pengertian kata demokrasi (*democartie*) sebagai bentuk pemerintahan atau kekuasaan negara yang tertinggi, yang sumber kekuasaan tertinggi adalah kekuasaan kerakyatan yang terhimpun melalui suatu Majelis Permusyawaratan Rakyat (*die gesamte staatsgewalth lieht allien bei der majelis*). Adapun *Dictionery Websters* mendefinisikan kata demokrasi sebagai pemerintahan oleh rakyat, yang kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau oleh wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilu bebas. Abraham Lincoln juga memberikan pengertian kata *demokrasi* dalam ucapannya yang

⁶⁷ Fithriatus Shalihah, *Sosiologi Hukum*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2017, Hlm. 62-64.

⁶⁸ Ibid.

terkenal; demokrasi adalah suatu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat.⁶⁹

Pengertian demokrasi juga bisa diartikan dan disamakan dengan istilah kedaulatan rakyat. Kedaulatan berasal dari terjemahan kata *sovereignty* (bahasa Inggris) yang mempunyai arti sama dengan *sovereiniteit* (bahasa Belanda), *soverainete* (bahasa Perancis), dan *sovramus* (bahasa Italia). Term-term kedaulatan tersebut merupakan turunan dari bahasa Latin *superamus* atau *supreme* yang berarti tertinggi. Jadi, pengertian atau makna kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan yang tertinggi untuk memerintah dalam suatu negara.⁷⁰ Yang dimaksud dengan pemerintahan konstitusional atau demokrasi konstitusional dalam terminologi hukum ketatanegaraan disebut sebagai paham konstitusionalisme.

Menurut Carl J. Friedrich,⁷¹ dalam bukunya *Constitutional Government and Democracy*, konstitusionalisme ialah:

“A set of activities organized by and operated on behalf of the people, but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing.”

“Konstitusionalisme merupakan gagasan bahwa pemerintah merupakan suatu kumpulan kegiatan yang diselenggarakan oleh dan atas nama rakyat, tetapi yang dikenakan beberapa pembatasan yang

⁶⁹ Sobirin Malian, 2001, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*. FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 44

⁷⁰ Lili Romli, 2006, “Mencari Format Sistem Kepartaian Masa Depan”, dalam *Jurnal Politika*, Vol. 2, hlm. 06

⁷¹ Miriam Budiarto, 2006, *Dasar-dasar Ilmu Politik*. Gramedia, Jakarta, hlm. 96--97, Lihat juga Dahlan Thaib. 2003, *Teori dan Hukum Konstitusi*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 22, Lihat Juga Nuruddin Hady, 2010, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi Paham konstitusionalisme Demokrasi Pasca-Amandemen UUD 1945*, Setara Press (kelompok InTRANS Publishing), hlm. 50.

diharapkan akan menjamin bahwa kekuasaan yang diperlukan untuk pemerintahan itu tidak disalahgunakan oleh mereka yang mendapat tugas untuk memerintah. Cara pembatasan yang dianggap paling efektif ialah dengan jalan membagi kekuasaan. Dengan jalan membagi kekuasaan, menurut Friedrich, konstitusionalisme menyelenggarakan suatu sistem pembatasan yang efektif atas tindakan-tindakan pemerintah.”⁷²

Menurut Adnan Buyung Nasution, pemerintahan konstitusional atau *constitutional government* atau konstitusionalisme itu bukan sekadar pemerintahan-negara yang berkonstitusi atau pemerintahan yang hanya memiliki undang-undang dasar, melainkan pemerintahan yang kekuasaannya terbatas (dibatasi oleh hukum) dan bertanggung jawab kepada rakyat.⁷³ Mengingat sifat kekuasaan itu cenderung untuk diselewengkan atau disalahgunakan, cara pembatasan yang dianggap paling efektif ialah dengan jalan membagi kekuasaan karena dengan jalan membagi kekuasaan ini, menurut C.J. Friedrich, (*constitutionalism by dividing power provides a system of effective restraints upon governmental action*), konstitusionalisme dapat menyelenggarakan suatu sistem pembatasan yang efektif atas tindakan-tindakan pemerintah.⁷⁴

Menurut Harjono, konstitusionalisme memberi dasar atas negara hukum. Inti faham konstitusionalisme tersebut adalah bahwa

⁷² Nuruddin Hady, 2010, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi Paham Konstitusionalisme Demokrasi Pasca Amandemen UUD 1945*, Setara Press (kelompok InTRANS Publishing), hlm. 50.

⁷³ Adnan Buyung Nasution. 2007, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme seri Tata Negara*, Penerbit Kata Hasta Pustaka, Jakarta, hlm 131. Lihat juga Nuruddin Hady, 2010, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi Paham Konstitusionalisme Demokrasi Pasca Amandemen UUD 1945*, Setara Press (kelompok InTRANS Publishing), hlm. 50.

⁷⁴ Nuruddin, Op.Cit. hlm. 51

setiap kekuasaan publik harus mempunyai batas kewenangan. Dalam hal ini perlu adanya pembatasan kewenangan tersebut. Maka dari itu, menjadi sangat relevan hadirnya buah konstitusi yang di dalamnya diatur kelembagaan publik serta batas-batas kewenangnya. Di dalam konstitusi ditentukan kelembagaan negara serta kewenangnya, baik kewenangan antarlembaga negara secara horizontal maupun secara vertikal, yaitu yang berkaitan dengan penggunaan wewenang tersebut kepada rakyat. Sesuai dengan asas negara hukum, setiap penggunaan wewenang harus mempunyai dasar legalitasnya. Sebuah konstitusi yang komprehensif seharusnya juga menyediakan mekanisme kontrol (*check and balances*) agar setiap penyimpangan penggunaan wewenang dapat dikembalikan pada posisi normatifnya atau sesuai dengan konstitusi.⁷⁵

Menurut A.A. Peters dan Koesriani S. sebagaimana dikutip oleh Adnan Buyung Nasution, penggunaan istilah demokrasi konstitusional untuk menyebut paham konstitusional, yang demokrasi konstitusional merupakan paham yang menghendaki ditegakkannya kekuasaan hukum (*rule of law*) di dalam pemerintah suatu negara. Paham ini berupa norma khusus yang fungsinya membatasi kekuasaan dengan prinsip-prinsip nasional. Negara yang

⁷⁵ Harjono, "Kedudukan dan Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia", Makalah Semiloka RUU Mahkamah Konstitusi, PP OTODA FH Unibraw- KRHN, Batu Jatim Desember 2003 dalam bukunya Nuruddin Hady, 2010, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi Paham Konstitusionalisme Demokrasi Pasca-Amendemen UUD 1945*, Setara Press (kelompok InTRANS Publishing), hlm. 51

menganut paham ini disebut sebagai negara hukum, dengan ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Berlakunya legalitas sebagai standar yang harus diindahkan atau ide-ide alternatif yang harus dipenuhi, yang prinsip utamanya adalah keadilan.
- b. Adanya peradilan yang bebas dan tidak memihak.
- c. Adanya jaminan hak asasi manusia di dalam konstitusi, termasuk penentuan cara prosedural untuk memperoleh hak-hak yang dijamin ini.
- d. Ditegakkannya asas-asas universal pemerintahan yang baik (*good governance*).⁷⁶

Istilah konstitusi berasal dari bahasa Perancis *constituer*, yang berarti membentuk. Pemakaian istilah *konstitusi* yang dimaksud adalah berkaitan dengan pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara. Istilah UUD merupakan terjemahan istilah yang dalam bahasa Belandanya *grondwet*. Perkataan *wet* diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia UU, dan *grond* berarti tanah atau dasar.⁷⁷

Pengertian konstitusi, dalam praktik, dapat berarti lebih luas daripada pengertian UUD, tetapi ada juga yang menyamakannya dengan pengertian UUD. Sri Soernantri, dalam disertasinya,

⁷⁶ Adnan Buyung Nsution. 2007, *Arus Pemikiran Konstitusionalime seri Tata Negara*, Penerbit Kata Hasta Pustaka, Jakarta, hlm 108

⁷⁷ Wirjono Projodikoro, 1978, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta,, hlm. 10

menggunakan istilah konstitusi, sama dengan UUD (*Grondwet*). Penyamaan arti dari keduanya ini berdasarkan realitas empirik praktik ketatanegaraan di sebagian besar negara di dunia, termasuk di Indonesia.⁷⁸

Dalam hal perbedaan istilah antara *constitution* atau konstitusi dengan *Grondwet* (Undang-Undang Dasar) di atas maka L.J Van Apeldorn telah membedakan secara jelas di antara keduanya, yaitu *Grondwet* (Undang- Undang Dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* atau konstitusi memuat baik peraturan tertulis maupun UUD.⁷⁹

Kehadiran konstitusi merupakan *condition sine qua non* (syarat mutlak) bagi suatu negara. Konstitusi tidak hanya memberikan gambaran dan penjelasan tentang mekanisme lembaga- lembaga negara. Lebih dari itu, di dalamnya ditemukan relasional dan kedudukan hak dan kewajiban warga negara. Konstitusi merupakan *social contract* antara yang diperintah (rakyat) dengan yang memerintah (penguasa, pemerintah). Maka dari itu, Karl Loewenstein merumuskan nilai konstitusi sebagai berikut:⁸⁰

- a. Konstitusi merupakan nilai yang bersifat normatif (apabila peraturan hukum itu masih dipatuhi oleh masyarakat, kalau

⁷⁸ Nuruddin Hady 2010, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi Paham Konstitusionalisme Demokrasi Pasca-Amandemen UUD 1945*, Setara Press (kelompok InTRANS Publishing), hlm. 2.

⁷⁹ Dahlan Thaib, 2000, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta. hlm. 15

⁸⁰ Majda El Muhtaj, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*. Prenada Media, Jakarta, hlm. 31-32.

tidak, hal itu merupakan peraturan yang mati dan tidakterwujud).

- b. Konstiusi merupakan nilai yang bersifat nominal (apabila konstitusi itu kenyataannya tidak dilaksanakan dan hanya disebutkan namanya, konstitusi tersebut menurut hukum berlaku, tetapi tidak dilaksanakan sebagaimana mestinya, yaitu tidak memiliki kenyataan yang sempurna).
- c. Konstitusi merupakan nilai semantik (apabila konstitusi dilaksanakan dan diperlakukan secara penuh, namun hanya sekedar memberikan bentuk (*formalization*) atau simbolik saja, dari tempat yang telah ada untuk melaksanakan kekuasaan politik).⁸¹

Selain memiliki nilai, kontitusi memiliki fungsi yang cukup penting dalam kehidupan bernegara, yaitu:

- a. fungsi penentu dan pembatas kekuasaan organ negara;
- b. fungsi pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara;
- c. fungsi pengatur hubungan kekuasaan antarorgan negara dengan warga negara;
- d. fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara;

⁸¹ Astim Riyanto, 2000, *Teori Konstitusi*, Penerbit Yapemdo, Bandung. hlm. 312-314

- e. fungsi penyalur dan pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara;
- f. fungsi (*symbol of unity*), sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (*identity of nation*), serta sebagai *center of ceremony*;
- g. fungsi sebagai sarana pengendalian masyarakat (*social control*), baik dalam arti sempit hanya di bidang politik, maupun dalam arti luas mencakup bidang sosial ekonomi; dan
- h. fungsi sebagai sarana perekayasa dan pembaharuan masyarakat (*social engineering atau social reform*).⁸²

Oleh karena itu, A. Mukthi Fadjar mengemukakan bahwa dasar yang paling tepat dan kokoh bagi sebuah negara demokrasi adalah sebuah negara konstitusional (*constitutional state*) yang bersandar kepada sebuah konstitusi yang kokoh pula. Konstitusi yang kokoh hanyalah konstitusi yang jelas paham konstitusinya atau konstitusionalismenya, yaitu yang mengatur secara rinci batas-batas kewenangan dan kekuasaan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudisial secara seimbang dan saling mengawasi (*checks and balances*), serta memberikan jaminan yang cukup luas dalam arti penghormatan (*to respect*), perlindungan (*to protect*), dan

⁸² Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konstitusi dan Konstitusionalism Indonesia di Masa Depan*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI, Jakarta, hlm. 33

pemenuhan (*to fulfil*) hak warga negara dan hak asasi manusia (HAM).⁸³

b. Teori Ambang Batas (*Threshold*)

Sebagai salah satu mekanisme kelembagaan demokrasi, sistem pemilu merupakan wahana yang dapat dengan mudah dimanipulasi, khususnya oleh partai-partai besar.⁸⁴ Sistem pemilihan bisa dirancang untuk memperlancar perilaku politik tertentu, khususnya memenangkan kekuatan politik tertentu, dan sebaliknya menciptakan hambatan guna melemahkan kekuatan politik lain. Dengan sistem pemilihan tertentu, partai politik yang didukung 50% suara bisa meraih kontrol mutlak atas pemerintahan di bawah satu sistem. Jika dipilih dengan sistem pemilihan lain, ia mungkin tidak akan mendapatkan kekuasaan atau menjadi oposisi.

Sistem pemilu juga dapat memengaruhi jumlah dan ukuran relatif partai politik di parlemen. Sistem pemilihan di negara yang menganut sistem dua partai berbeda dengan yang menganut multipartai. Mekanisme regulasi dalam sistem politik otoriter dan sentralistis berbeda dengan sistem demokrasi yang pada umumnya pembatasan dilakukan dengan memberikan prasyarat minimal. Kebebasan mendirikan partai tetap dijamin sepenuhnya (dimensi substansi), tetapi disertai kondisionalitas agar kebebasan itu dapat

⁸³A. Mukti Fadjar 2006, *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 34

⁸⁴ Ben Reilly, 1999, "Reformasi Pemilu di Indonesia", dalam *Almanak Parpol Indonesia*, Yayasan API, Jakarta, hlm. 18.

dipertanggungjawabkan, terkontrol, dan diterjemahkan dalam mekanisme politik (dimensi prosedural).

Sistem pemilihan juga menentukan keterpaduan internal dan disiplin masing-masing partai. Sebagian sistem mungkin saja mendorong terjadinya faksionalisme; beberapa sayap yang berbeda dari satu partai terus-menerus bertentangan satu dengan lainnya, sementara sistem yang lain mungkin dapat memaksa partai-partai untuk bersatu suara dan menekan pembangkangan (*disobedience*).⁸⁵

Sebuah sistem pemilu juga bisa mengarah pada pembentukan koalisi atau pemerintahan satu partai dengan kendala yang dihadapi partai mayoritas. Sistem pemilihan juga bisa mendorong atau menghalangi pembentukan aliansi di antara partai-partai, yang pada gilirannya akan memengaruhi iklim politik yang lebih luas.⁸⁶

Menurut Amandemen Keempat UUD NRI 1945, MPR memutuskan penggunaan sistem perwakilan bikameral. Pemilih tidak hanya memilih anggota DPR, namun juga memilih anggota DPD. Inilah komposisi yang diharapkan benar-benar mewakili rakyat Indonesia. DPR merupakan wujud keterwakilan gagasan (*representation of ideas*), sedangkan DPD adalah keterwakilan dalam kehadiran (*representation in presence*).

⁸⁵ Joko J. Prihatmanto, *op.cit*, hlm. 22.

⁸⁶ Andrew Reynolds, 2001, *Merancang Sistem Pemilu*, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, Mizan, Jakarta, hlm. 103.

Representasi untuk menilai seberapa baik perwakilan mewakili konstituennya terdapat 4 klasifikasi, yaitu : (a) representasi formalistik, (b) representasi deskriptif, (c) representasi simbolik, dan (d) representasi substantif.⁸⁷

Tiap-tiap klasifikasi memiliki dimensi yang berbeda-beda. Untuk representasi formalistik, Pitkin membagi dalam dua dimensi berikut ini:

- a. Representasi formalistik dalam dimensi otorisasi. Dalam hal ini dapat dilihat dari otorisasi awal “perwakilan dapat melakukan apa pun yang ia inginkan,” tetapi jika wakil melakukan sesuatu di luar batas yang ditentukan, Pitkin mengatakan bahwa “ia tidak lagi mewakili.”
- b. Representasi formalistik dalam dimensi akuntabilitas. Dalam hal ini gagasan sentral representasi berkisar memegang terpilih bertanggung jawab finansial atas apa yang telah ia lakukan. Jadi, wakil seharusnya responsif terhadap konstituen dan konstituen harus memiliki beberapa metode sanksi bagi wakilnya.⁸⁸

Sistem yang digunakan untuk memilih calon anggota DPD dan DPR sangat berbeda. Calon anggota DPD dipilih dengan sistem distrik berwakil, Indonesia pada Pemilu 2019 memiliki 34 provinsi. Jumlah kursi DPD yang diperebutkan 136 buah karena tiap-tiap provinsi diwakili 4 kursi. DPR (juga DPRD) dipilih dengan

⁸⁷ Ben Reilly, 1999, “Reformasi Pemilu di Indonesia”, dalam *Almanak Parpol Indonesia*, Yayasan API, Jakarta, hlm. 27

⁸⁸ *Ibid*, hlm 29-31.

menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka.⁸⁹ Sistem ini merupakan gabungan antara sistem proporsional dan distrik. Nuansa sistem distrik ditunjukkan dengan jumlah suara yang diperoleh kandidat DPR (DPRD) yang dipilih dengan cara memberikan tanda sebanyak dua kali, yaitu untuk partai dan gambar calon. Jika hanya menandai sekali dengan memilih partai, berarti pemilihan calon ditentukan partai (nuansa proporsional). Nuansa proporsional juga ditunjukkan dari penentuan kursi jika tidak ada calon DPR (DPRD) yang memenuhi bilangan pembagi. Dengan demikian, atmosfer dan nuansa pemilihan DPR (DPRD) sangat kuat dengan sistem proporsional.⁹⁰

Sesuai dengan Amandemen Ketiga dan Keempat UUD NRI 1945, Indonesia juga menganut sistem presidensial. Oleh sebab itu, rakyat mendapat kesempatan untuk memilih Presiden secara langsung dalam Pemilu 2004. Namun demikian, menjelang pelaksanaan, terjadi polarisasi mengenai cara pencalonan Presiden dan Wakil Presiden. Partai-partai besar, seperti PDI-P dan Partai Gerindra menghendaki pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden hanya boleh diajukan oleh partai yang memperoleh suara dukungan 20% dan 25%.⁹¹ Hal ini berarti bahwa pemilihan Presiden dan Wakil

⁸⁹ [https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Daerah_Republik_Indonesia_\(2019-2024\)](https://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Daerah_Republik_Indonesia_(2019-2024))

⁹⁰ Adelia, Adlina. 2018. *Relevansi Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Threshold) dengan Sistem Presidensial di Indonesia*. Universitas Islam Indonesia. Yogyakarta. Hlm 87-89

⁹¹ Martitah and Sumarto, Slamet. 2018. *The Election Position of Governor and Vice Governor of Yogyakarta Special Region in the Perspective of Pancasila Democracy in Indonesia*. 1st

Presiden dikaitkan dengan pemilihan DPR, yang memberikan kesan kuatnya sistem parlementer. Para pengamat dan partai-partai lain memandang pencalonan tidak perlu dikaitkan dengan hasil pemilihan DPR sehingga posisi Presiden kuat dan tidak ditentukan oleh DPR, walaupun akhirnya disepakati dengan persyaratan yang kompromistis. Sistem pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam kenyataannya juga menutup kemungkinan calon independen, tanpa adanya dukungan dari partai politik.

Di parlemen istilah *threshold* atau angka ambang batas mendapatkan kursi, yaitu jumlah suara minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan kursi yang ada di daerah pemilihan tersebut. Rumus yang sering digunakan dalam memprediksi jumlah kursi yang akan didapat oleh partai politik adalah semakin kecil besaran daerah pemilihan, semakin tinggi tingkat persaingan; demikian juga sebaliknya, semakin besar besaran daerah pemilihan, semakin rendah tingkat persaingan.⁹²

Ambang batas dalam pelaksanaan pemilu diperlukan untuk mengurangi jumlah partai politik yang masuk di parlemen, dan menyaring partai politik sebagai peserta pemilu. Maksud utama dari penerapan ambang batas adalah menyaring partai yang gagal mendapatkan dukungan pemilih. Jika jumlah partai politik di

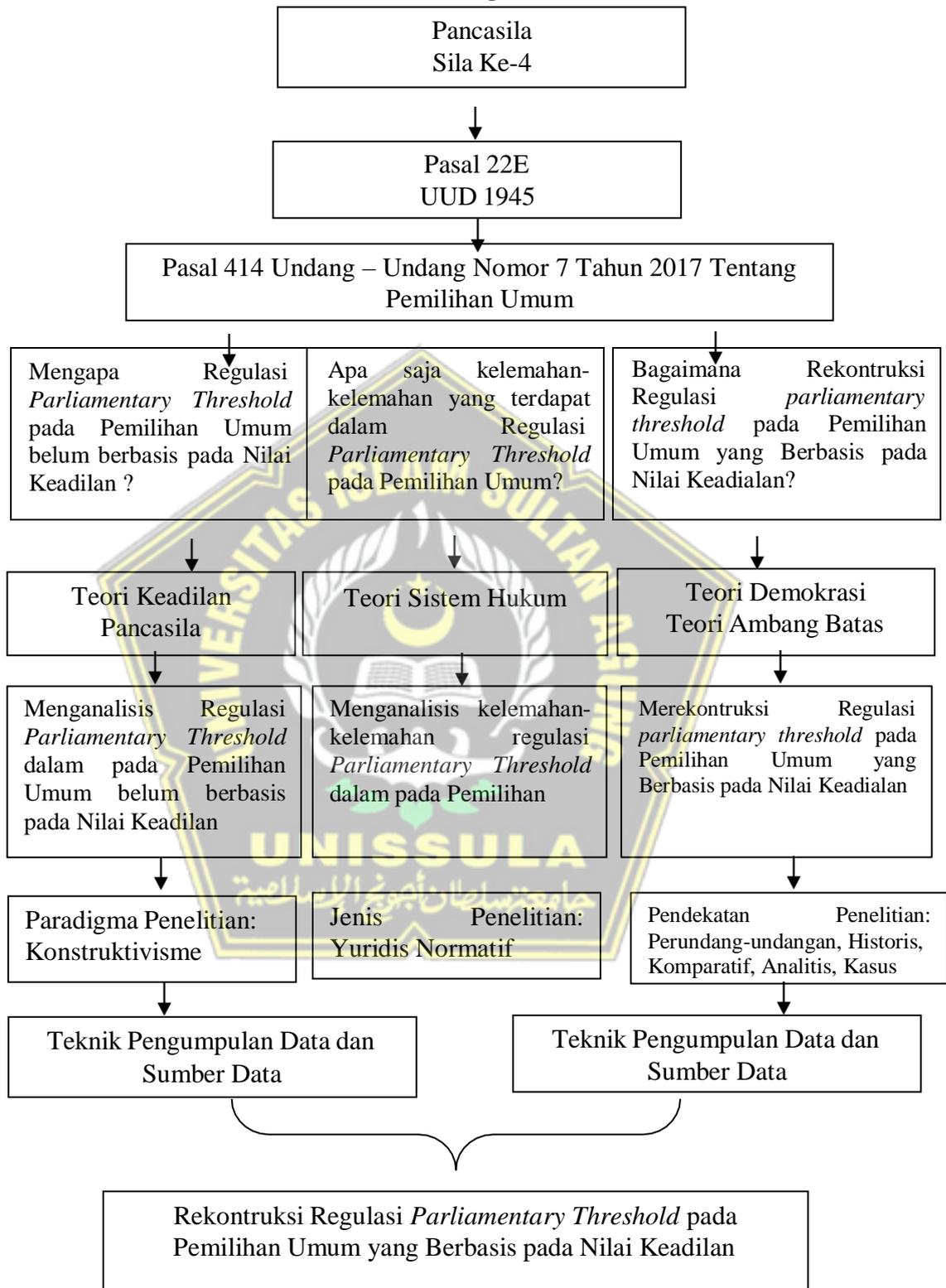
International Conference on Indonesian Legal Studies (ICILS 2018). *Advances in Social Science, Education and Humanities Research*. Vol. 192. hlm. 228-234.

⁹² Ibid, Hlm. 235.

parlemen berkurang, diharapkan dapat mengurangi fragmentasi politik sehingga berdampak positif terhadap pengambilan keputusan. Di sisi lain penerapan ambang batas memengaruhi peningkatan indeks disproportionalitas sehingga diperlukan formula yang pas untuk menetapkan besaran ambang batas agar fungsi ambang batas bisa dapat berjalan secara efektif sekaligus dapat meminimalkan indeks disproportional.



G. Kerangka Pemikiran



H. Metodologi Penelitian

1. Paradigma Penelitian

Paradigma merupakan suatu sistem filosofis „payung“ yang meliputi ontologi, epistemologi, dan metodologi tertentu. Masing-masingnya terdiri dari serangkaian *world view* yang tidak dapat begitu saja dipertukarkan. Lebih dari sekedar kumpulan teori, paradigma dengan demikian mencakup berbagai komponen praktek-praktek ilmiah di dalam sejumlah bidang kajian yang terspesialisasi. Paradigma diantaranya, bertugas untuk menggariskan tolok ukur, mendefinisikan standar ketepatan yang dibutuhkan, menetapkan metodologi mana yang akan dipilih untuk diterapkan, atau cara bagaimana hasil penelitian akan diinterpretasi.⁹³

Paradigma konstruktivisme (*legal constructivism*) merupakan paradigma yang melihat kebenaran sebagai suatu realita hukum yang bersifat relatif dan berlaku sesuai konteks spesifik yang dinilai relevan oleh pelaku sosial. Realitas hukum yang dimaksud merupakan realitas majemuk yang beragam berdasarkan pengalaman sosial individu. Pada dasarnya realitas sosial yang ada dikembangkan dari realitas individu dalam masyarakat. Realitas tersebut merupakan konstruksi mental manusia sehingga penelitian ini memberi empati dan interaksi yang

⁹³ Erlyn Indarti, *Diskresi dan Paradigma Suatu Telaah Filsafat Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2010, hlm. 4.

dialektik antara peneliti dan yang diteliti untuk merekonstruksi realitas hukum melalui metode kualitatif.

Oleh karena itu dalam paradigma konstruktivisme, realitas yang diamati oleh peneliti tidak bisa digeneralisasikan. Hal ini dikarenakan setiap fenomena yang terjadi merupakan hasil konstruksi (persepsi) masing-masing individu atau masyarakat, dimana konstruksi tersebut muncul sebagai “*resultante*” dari pengalaman sosial, agama, budaya, sistem nilai-nilai lainnya, dan bersifat lokal. Penelitian yang dilakukan harus mampu mengungkap pengalaman sosial, aspirasi, atau apapun yang tidak kasat mata tetapi menentukan sikap-sikap, perilaku, maupun tindakan objek peneliti. Dengan demikian terdapat subjektivitas dari peneliti terutama untuk menafsirkan hal-hal yang tidak kasat mata. Oleh karenanya diperlukan interaksi subjektif antar keduanya. Disinilah kemudian, konstruktivisme menggunakan metode hermeneutik dan dialektika dalam proses pencapaian kebenaran. Hermeneutik dilakukan melalui identifikasi kebenaran atau konstruksi pendapat perseorangan. Dialektika dilakukan dengan cara membandingkan pendapat beberapa individu untuk memperoleh konsensus.⁹⁴

Paradigma konstruktivisme secara ontologis dimaknai sebagai relativisme yakni, pemahaman realitas yang dikonstruksikan berdasarkan

⁹⁴ Paradigma konstruktivisme boleh disebut sebagai penyangkalan terhadap paradigma positivisme. Apabila di dalam paradigma positivisme diyakini bahwa realitas itu bisa diamati berulang-ulang dan hasilnya sama dan bisa digeneralisasikan. Maka paradigma konstruktivisme menyangkalnya. Konstruktivisme memahami kebenaran realitas bersifat relatif, berlaku sesuai dengan konteks spesifik yang relevan dengan perilaku sosial. Konstruktivisme, dengan demikian menolak generalisasi untuk berupaya menghasilkan deskripsi yang unik. Lihat, Guba dan Lincoln, dalam Erlyn Indarti, *Ibid.*, hlm. 30-34.

pengalaman sosial individual secara lokal dan spesifik. Secara epistemologis paradigma merupakan bentuk subjektivitas terhadap temuan-temuan yang diciptakan oleh peneliti dan objek investigasi terkait secara interaktif sehingga temuan dicipta atau dikonstruksi bersama dengan suatu metodologi. Secara metodologis, paradigma menggunakan metode hermeneutik atau dialektis yang berarti konstruksi ditelusuri melalui interaksi antara peneliti dan objek investigasi dengan teknik hermeneutik. pada penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme dikarenakan selain menggunakan data kepustakaan dan perundang-undangan juga menggunakan data berupa hasil wawancara secara hermeneutik.⁹⁵

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan merupakan penelitian yuridis sosiologis. Yuridis sosiologis adalah suatu pendekatan dengan berdasarkan norma-norma atau peraturan yang mengikat, sehingga diharapkan dari pendekatan ini dapat diketahui bagaimana hukum yang secara empiris merupakan gejala masyarakat itu dapat dipelajari sebagai suatu variabel penyebab yang menimbulkan akibat-akibat pada berbagai segi kehidupan sosial. Jenis penelitian yuridis sosiologis menggunakan

⁹⁵ E. G. Guba dan Y. S. Lincoln, *Kontroversi Paradigmatik, Kontradiksi dan Arus Perpaduan Baru*, dalam Norman K. Denzin dan Y. S. Lincoln, *The Sage Handbook Of Qualitative Research Edisi Ketiga*, dialihbahasakan oleh Dariyatno, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 205.

data primer, dimana data primer tersebut didapatkan langsung dari sumber sehingga masih berupa data mentah.⁹⁶

Jenis penelitian yuridis sosiologis adalah penelitian yang meneliti terkait dengan aspek hukum, tetapi juga mengkaitkan dengan kenyataan-kenyataan yang ada di lapangan. Penelitian yuridis sosiologis lebih menekankan penerapan hukum didalam kenyataan yang sesungguhnya atau dilapangan. Jenis penelitian yuridis sosiologis adalah jenis penelitian yang meneliti aspek hukum dan dikaitkan dengan kondisisosiologis atau masyarakat. Penelitian yuridis sosiologis tidak semata- mata mengkaji dari aspek hukum saja melainkan juga mengkaji secara sosiologis interaksi antara hukum dengan masyarakat.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis sosiologis. Peneliti terlebih dahulu meneliti terkait dengan aspek hukum lebih spesifik yaitu regulasi *parliamentary threshold* pada Pemilihan Umum. Ketentuan tersebut kemudian dikaitkan dengan kondisi normatif yang mencakup latar belakang, substansi, implementasi, dan penegakan terkait dengan *parliamentary threshold*.

3. Metode Pendekatan Penelitian

Penelitian hukum yuridis sosiologis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang dipadu dengan pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), pendekatan analitis (*analytical approach*), dan pendekatan

⁹⁶ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Bandung, 1990, hlm. 34

kasus.⁹⁷ Pendekatan perundang-undangan, pendekatan historis, dan pendekatan komparatif digunakan untuk menjawab permasalahan pertama dan kedua, yaitu “Mengapa regulasi *parliamentary threshold* dalam pemilihan legislatif belum berbasis pada nilai keadilan? apa saja kelemahan-kelemahan yang ada dalam regulasi *parliamentary threshold* pada pemilihan legislatif?”

Berdasarkan hasil temuan dari permasalahan pertama dan kedua, sebagai dasar dalam menjawab permasalahan yang ketiga, pendekatan analisis digunakan untuk menjawab permasalahan yang ketiga, yaitu “Bagaimana rekonstruksi regulasi *parliamentary threshold* dalam pemilihan legislatif yang berbasis pada keadilan ?”

4. Sumber Data Penelitian

Sebagaimana dikemukakan Sumardjono, dalam penelitian hukum, bahan hukum yang diperoleh dari data pustaka saja tidak cukup sehingga harus dilengkapi dengan studi lapangan (*field research*).⁹⁸

Sesuai dengan sifat dalam penelitian ini maka jenis data yang digunakan adalah data primer, dan data sekunder. Data primer merupakan data yang langsung diperoleh dari lapangan guna mendalami bahan hukum terutama regulasi *parliamentary threshold* pada pemilihan umum. Data tersebut diperoleh melalui wawancara yang diharapkan dari metode wawancara ini adalah pendalaman terhadap materi tentang *parliamentary threshold* pada pemilihan umum. Pedoman wawancara

⁹⁷ Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, hlm.7

⁹⁸ Maria S.W. Sumardjono. 1996. *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian; Sebuah Panduan Dasar*, Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. hlm. 53.

(*interview guidance*) yang dipakai adalah wawancara bebas (*unstructured guidance*), yaitu hanya dengan membuat daftar pertanyaan yang pokok-pokok pertanyaan dikembangkan pada saat wawancara berlangsung.⁹⁹

Sesuai dengan objek dan pendekatan penelitian hukum normatif, bentuk bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh melalui studi pustaka (*library research*) dengan mengadakan penelusuran terhadap peraturan perundang-undangan, buku-buku ilmiah, hasil penelitian ilmiah, dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan objek yang diteliti sehingga didapatkan bahan hukum sebagai berikut.¹⁰⁰

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan sumber data utama yang dipakai dalam penelitian ini. Mengingat jenis penelitian ini adalah jenis penelitian yuridis empiris, maka bahan hukum primer dalam penelitian ini bahan hukum yang terkait dengan penelitian ini diantaranya yaitu:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

⁹⁹ Ibid, hlm. 53.

¹⁰⁰ Sunaryati Hartono. 1994. *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke-20*, Alumni Bandung. hlm. 134.

- 3) Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan yang sudah tidak berlaku tetapi mengatur terkait dengan *parliamentary threshold*.
- 4) Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia terkait dengan *parliamentary threshold*.
- 5) Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
- 6) Peraturan perundang-undangan lainnya dibawah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang berkaitan dengan *parliamentary threshold*.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu dapat dikatakan sebagai sumber data pendukung utama. Kegunaan dari bahan hukum sekunder adalah untuk mendukung dan mengkonfirmasi bahan hukum primer. Penelitian ini juga menggunakan sumber data bahan hukum sekunder agar data yang diperoleh dalam penelitian ini lebih valid. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi dokumen- dokumen yang terkait dengan penelitian ini.

Selain dokumen-dokumen terkait dengan penelitian juga terdapat bahan hukum sekunder berupa referensi tentang teori yang digunakan dalam penelitian ini. Bahan hukum sekunder tersebut dapat diperoleh dari:

- 1) Buku-buku tentang hukum, politik hukum, Pemilu, demokrasi, dan *parliamentary threshold*.
- 2) Jurnal internasional yang berkaitan dengan tema penelitian ini
- 3) Jurnal nasional yang berkaitan dengan penelitian ini.
- 4) Media cetak atau media dalam jaringan tentang tema penelitian ini.
- 5) Wawancara dengan pembuat kebijakan atau pakar terkait dengan tema penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan bahan hukum yang digunakan penulis dalam penulisan tesis ini adalah studi lapangan dan studi kepustakaan. Studi lapangan adalah metode yang diperoleh dari hasil observasi secara langsung dilapangan, yang dalam observasi tersebut memperoleh fakta-fakta yang muncul atau apa adanya. Observasi langsung dapat dilakukan melalui wawancara dan studi langsung. Fakta-fakta di lapangan diperoleh melalui informan. Informan merupakan orang yang memberikan informasi data yang dibutuhkan oleh peneliti sebatas yang diketahuinya dan peneliti tidak dapat mengarahkan jawaban sesuai dengan yang diinginkan.¹⁰¹

Studi kepustakaan dilakukan untuk memperoleh data sekunder berupa buku jurnal, hasil penelitian hukum, mengutip peraturan perundang-undangan, buku-buku dan pustaka lainnya yang berhubungan

101 Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad,, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 156

dengan permasalahan penelitian yang dibahas. Selain dengan studi pustaka tersebut peneliti mengumpulkan bahan hukum melalui internet. Dalam studi pustaka tersebut peneliti melakukan inventarisasi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang masih relevan dengan isu hukum yang diteliti.

6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini diperlukan agar data yang diperoleh dapat menjawab rumusan masalah. Ada beberapa langkah atau cara untuk melakukan analisis data. Beberapa langkah atau cara untuk melakukan analisis data disebut sebagai teknik analisis data.¹⁰²

a) Pengumpulan Data

Teknik analisis data pertama dilakukan dengan mengumpulkan data. Peneliti terlebih dahulu mengumpulkan data sebanyak-banyaknya terkait dengan penelitian ini. Pengumpulan data dalam penelitian ini diperoleh dari dua sumber data yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan data pada penelitian ini seperti yang telah diuraikan sebelumnya yaitu dengan observasi, dan dokumentasi.

b) Pengelompokan Data

Data-data yang banyak dan telah dikumpulkan kemudian dikelompokkan berdasarkan beberapa kelompok sesuai dengan tema penelitian. Data-data yang sesuai dengan tema penelitian akan

¹⁰² Ibid. Hlm. 183

dikelompokan tersendiri. Begitu juga dengan data-data hasil pengumpulan data yang tidak sesuai dengan tema penelitian dikelompokan secara sendiri. Data-data yang tidak sesuai dengan tema penelitian dan telah dikelompokan kemudian dihilangkan. Peneliti hanya mengambil data-data yang sesuai dengan tema penelitian dan telah dikelompokan.¹⁰³

c) Penyajian Data

Data yang telah dikelompokan kemudian disajikan dalam bentuk deskripsi, narasi, diagram atau tabel. Penyajian data hanya data-data yang sesuai dengan tema penelitian. Penyajian data dilakukan untuk memperlihatkan data secara jelas agar data dapat dianalisis.¹⁰⁴

d) Analisis Data

Setelah data disajikan tahapan selanjutnya yaitu melakukan analisis data. Data yang telah disajikan kemudian dianalisis berdasarkan triangulasi data khususnya dengan menggunakan teori atau konsep. Teori atau konsep merupakan alat utama dalam penelitian ini untuk menganalisis data. Tahapan analisis data tersebut dilakukan agar data dapat memperlihatkan hasil penelitian untuk ditarik kesimpulan.

105

¹⁰³ Soetrisno dan SRD Rita Hanafie, 2007, *Filsafat Ilmu dan Metodologi Penelitian*, Yogyakarta: ANDI, hlm. 153

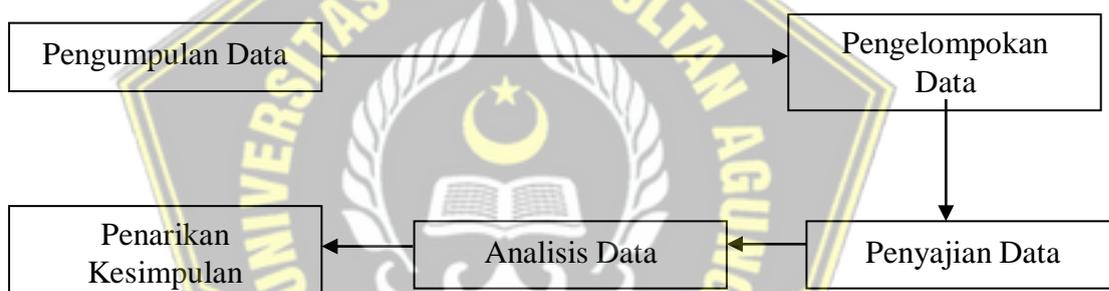
¹⁰⁴ Ibid

¹⁰⁵ HB. Sutopo, 1992, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Universitas Sebelas Maret Press , Surakarta. hlm. 35.

e) Penarikan Kesimpulan

Tahapan terakhir dalam melakukan teknik analisis data yaitu dengan penarikan kesimpulan. Penarikan kesimpulan dilakukan terhadap data yang telah dianalisis dan mempunyai hasil penelitian. Penarikan kesimpulan tidak lain adalah untuk memperoleh simpulan dari hasil penelitian. Simpulan dari hasil penelitian harus menjawab rumusan masalah.¹⁰⁶

Teknik analisis data jika digambarkan maka akan seperti Gambar dibawah ini :



I. Orisinalitas

No	Peneliti & Tahun	Judul Penelitian	Hasil Penelitian	Kebaharuan Penelitian
1	Haedar Djidar, Disertasi UNHAS Tahun 2021	Hakikat Hak Pilih Pada Pemilu Serentak Berdasarkan Suara Sah Nasional Sebagai Indikator <i>Presidential</i>	Hakikat hak pilih, merupakan hak mutlak bagi setiap orang atau warga negara yang bersifat pokok dan fundamental dalam pelaksanaan, pemajuan, pemenuhan, jaminan dan perlindungan hak asasi	Dalam Penelitian Disertasi ini mengambil objek regulasi <i>Parliamentary threshold</i> pada pemilihan umum di Indonesia yang berbasis nilai keadilan.

¹⁰⁶ Ibid, Hlm. 36

		<i>Threshold</i>	<p>manusia atas hak politik untuk memilih dan dipilih dalam pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Pengaturan hak pilih pada pemilu serentak telah diatur dalam peraturan perundanganundangan, baik dalam Undang-Undang Pemilu, Peraturan Komisi Pemilihan Umum, Peraturan Badan Pengawas Pemilu dan Putusan Mahkamah Konstitusi, yang menjejewantahkan hak pilih sebagai kedaulatan tertinggi yang dimiliki oleh setiap warga negara</p>	
2	Rais Firdaus Handoko, Disertasi UNISSULA Tahun 2023	Rekonstruksi Politik Hukum Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Berbasis Nilai Pancasila	<p><i>Presidential Threshold</i> membuat diskriminasi bahwa tidak semua Partai Politik dapat mencalonkan kadernya menjadi Presiden dan Wakil Presiden Indonesia, Fenomena munculnya “kader instan” dalam Partai Politik menunjukkan ketidaksiapan Partai Politik dalam menetapkan standar layak atau belumnya kader untuk maju baik dalam pencalonan legislatif maupun pencalonan eksekutif,</p>	<p>Dalam Penelitian Disertasi ini mengambil objek regulasi <i>Parliamentary threshold</i> dalam pemilihan umum di Indonesia yang berbasis nilai keadilan.</p>

			<p>dan untuk merekonstruksi politik hukum regulasi pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden di Indonesia yaitu dengan melakukan penghapusan atas pemberlakuan ambang batas <i>Presidential Threshold</i> (Pasal 222 UU Pemilu 2017) tetapi tidak dengan syarat minimal kontestasi partai <i>Parliamentary Threshold</i> (Pasal 414 UU Pemilu 2017),</p>	
3	Sunny Ummul Firdaus, Disertasi, Tahun 2016	<p>Pembatasan Hak Politik dalam Sistem Demokrasi Di Indonesia (Formulasi <i>Studi Tentang Formulasi Parliamentary Threshold Dan Electoral Threshold</i>)</p>	<p>Ketentuan pembatasan hak politik <i>ET</i> agar sesuai dengan sistem demokrasi di Indonesia menggunakan rumus rasionalitas yang meminimalisasikan suara terbuang. Jika digunakan rumus Taguepera pada Pemilu 2009 didapatkan angka ambang batas 1,03% maka <i>legal policy</i> pembentuk UU tidak boleh menetapkan persentase angka <i>ET</i> tersebut dengan deviasi yang terlalu tinggi. Ketentuan UU yang mengatur <i>ET</i> harus diwujudkan dalam kedaulatan hukum yang mengedepankan kedaulatan rakyat,</p>	<p>Dalam Penelitian Disertasi ini mengambil objek regulasi <i>Parliamentary threshold dalam Undang-Undang</i> pada pemilihan umum di Indonesia yang berbasis nilai keadilan.</p>

			bukan kedaulatan hukum yang mengedepankan kedaulatan politik.	
--	--	--	---------------------------------------------------------------	--

J. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian hukum ini terdiri dari tujuh (VII) bab. Bab I yaitu pendahuluan, bab II tinjauan pustaka, bab III pembahasan regulasi *parliamentary threshold* dalam pemilihan legislatif, bab IV pembahasan terkait kelemahan-kelemahan yang ada dalam regulasi *parliamentary threshold* dalam pemilihan legislatif, bab V pembahasan mengenai rekonstruksi regulasi *parliamentary threshold* dalam pemilihan legislatif di Indonesia dan bab VII penutup. Selain itu ditambah dengan daftar pustaka. Adapun sistematika yang terperinci adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini memuat latar belakang, rumusan permasalahan, tujuan dari penelitian, manfaat dari penelitian, kerangka konseptual, kerangka pemikiran, metode penelitian yang digunakan dalam penulisan penelitian ini, dan sistematika penulisan hukum.

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini, memuat penjelasan-penjelasan umum mengenai landasan teori, hasil studi pustaka yang dipakai untuk menganalisis hasil penelitian.

BAB III : REGULASI *PARLIAMENTARY THRESHOLD* DALAM PEMILIHAN LEGISLATIF BELUM BERKEADILAN

Pada bab ini, penulis memaparkan tentang sejarah pengaturan *parliamentary threshold* dalam pemilihan legislatif di Indonesia, dinamika pengaturan, regulasi *parliamentary threshold* pada pemilihan legislatif yang belum berkeadilan dan Implementasi Penerapan *parliamentary threshold*.

BAB IV : KELEMAHAN-KELEMAHAN PADA REGULASI *PARLIAMENTARY THRESHOLD* DALAM PEMILIHAN LEGISLATIF

Pada Bab ini penulis memaparkan hasil penelitian tentang kelemahan-kelemhan yang ada dalam regulasi *parliamentary threshold* dalam pemilihan legislatif di Indonesia

BAB V : REKONSTRUKSI REGULASI *PARLIAMENTARY THRESHOLD* DALAM PEMILIHAN LEGISLATIF YANG BERBASIS NILAI KEADILAN

Pada Bab ini penulis memaparkan hasil penelitian tentang rekonstruksi regulasi *parliamentary threshold* dalam pemilihan legislatif yang berbasis pada nilai keadilan.

BAB VI : PENUTUP

Pada Bab ini berisi mengenai kesimpulan, saran dan implikasi dari penelitian ini

DAFTAR PUSTAKA



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan tentang Sistem Demokrasi

Konsep demokrasi lahir di Yunani Kuno karena adanya pemikiran mengenai hubungan negara dan hak serta dipraktikkan dalam hidup bernegara selama berabad-abad lamanya.

Demokrasi berasal dari bahasa Yunani terbagi dalam dua suku kata yakni, demos, yang berarti rakyat, kratos/kratein berarti kekuasaan atau berkuasa. Kata demokrasi menurut asal kata berarti “rakyat berkuasa”. Demokrasi pada permulaan pertumbuhannya, yaitu masa Yunani Kuno (abad III--VII SM) dilaksanakan secara langsung (direct democracy). Demokrasi langsung ini merupakan bentuk pemerintahan yang mengikutsertakan rakyat secara langsung dalam membuat keputusan-keputusan politik. Hal ini dapat dilaksanakan secara efektif karena Yunani Kuno merupakan suatu Negara kota (city state) yang berlangsung dalam kondisi sederhana dengan wilayah negara yang hanya terbatas pada sebuah kota dengan penduduk yang tidak banyak.

Perkembangan sistem demokrasi langsung ini tidak dapat diterapkan karena jumlah penduduk semakin banyak dan permasalahan yang ada semakin kompleks. Oleh karena itu, pada negara-negara modern digunakan demokrasi perwakilan (representative democracy). Disebut demokrasi perwakilan karena kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik dilakukan

oleh para wakil rakyat. Perwakilan rakyat itu menurut Alfred de Grazia diartikan sebagai “hubungan antara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil yang wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil.¹⁰⁷

Hal ini berbeda dengan pengertian yang dikemukakan oleh Pitkin bahwa yang dimaksud dengan perwakilan adalah proses mewakili yang wakil bertindak dalam rangka bereaksi kepada kepentingan terwakil. Walau wakil bertindak secara bebas, harus bijaksana dan penuh pertimbangan serta tidak sekadar melayani. Wakil bertindak sedemikian rupa di antara dia dengan terwakil agar tidak terjadi konflik dan jika terjadi konflik, penjelasan harus mampu meredakannya.¹⁰⁸

Teori kenegaraan yang dicetuskan oleh Montesquieu dan John Locke, yaitu Teori Trias Politika yang mengembangkan kekuasaan negara terbagi menjadi eksekutif, legislatif, dan yudikatif, memberikan pengaruh pada kekuasaan negara pada zaman modern ini. Kekuasaan legislatif tersebut dilaksanakan oleh lembaga perwakilan rakyat

Prinsip negara hukum tidak dapat dipisahkan dengan prinsip demokrasi. Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, merupakan penyatuan dua kata, yaitu *demos* dan *kratos*. *Demos* berarti rakyat, dan *kratos/kratein* berarti kekuasaan/berkuasa. Jadi, demokrasi berarti rakyat yang

¹⁰⁷ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1985. hlm. 1.

¹⁰⁸ *Ibid.* hlm. 3.

berkuasa atau *government by the people*.¹⁰⁹ Bahasa Indonesia menerjemahkannya sebagai pemerintahan yang berasal dari rakyat.

Dalam pemerintahan di suatu negara, yang sebenarnya berkuasa adalah rakyat. Rakyat melalui perwakilannya yang dipilih melalui pemilu menjalankan pemerintahan di suatu negara dengan cita-cita menuju kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, model pemerintahan ini disebut sebagai pemerintahan dari rakyat dan untuk rakyat. Dalam perkembangannya, muncul gagasan demokrasi konstitusional yang memiliki ciri khas bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan pemerintah berdasarkan konstitusi (*contitutional government*), yang sama dengan *limited government* atau *restrained government*. Paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan sebab hukum yang membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat, yang dalam doktrin ketatanegaraan kemudian dikenal dengan istilah *demokratische rechtsstaat*.¹¹⁰

Demokrasi tidak saja didefinisikan sebagai pemerintahan oleh rakyat, tetapi juga pemerintahan untuk rakyat, yaitu pemerintah bertindak sesuai dengan kehendak rakyat. Pemerintahan demokratik yang ideal harus bekerja dengan baik sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan rakyatnya. Praktik

¹⁰⁹ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 105.

¹¹⁰ D.J. Elzinga *De Demokratische Rechtsstaat Als Ontwikkeling Perspectief* dalam Scheltema (Ed.) *De Rechtsstaat* Herdact W.E.J Tjeenk Willink Zwolle, 1989, hlm. 43. Dikutip dalam Ni'matul Huda, hlm. 76.

semacam itu sejauh ini belum pernah terjadi dan mungkin tidak akan bisa dicapai, akan tetapi demokrasi ideal yang sempurna tetap menjadi tolak ukur sebagai sumber inspirasi rezim demokrasi.¹¹¹ Mengapa mayoritas negara-negara di dunia memilih demokrasi? Karena demokrasi ternyata memberikan perlindungan hak asasi manusia berbanding sistem otoriter.¹¹² Terkait dengan pertanyaan yang sama mengapa memilih demokrasi, Robert A. Dahl memberikan 10 argumen; (1) Demokrasi membantu mencegah pengembangan pemerintahan yang kejam dan kalangan agamawan yang licik ;11 (2) Demokrasi menjamin warga negara dengan standard hak asasi manusia yang tidak dapat diberikan oleh sistem non demokrasi. ; (3) Demokrasi memastikan kebebasan individu yang lebih besar bagi warganya berbanding alternatif lainnya; (4) Demokrasi membantu masyarakat dalam melindungi kepentingannya; (5) Hanya pemerintahan yang demokratis yang mampu menyediakan kesempatan besar bagi masyarakatnya, untuk menggunakan kebebasan memilih, misalnya hidup dalam peraturan yang dipilihnya (6) hanya pemerintahan demokratis mampu memberikan kesempatan sebesarnya untuk melepas tanggung jawab moral; (7) Demokrasi membantu pembangunan kemanusiaan secara total; (8) Hanya pemerintahan demokratis yang dapat mengembangkan kesamaan politik yang relatif kuat; (9) Negara-negara modern yang menganut demokrasi keterwakilan tidak saling berselisih satu dengan yang lain; dan (10) Negara-negara dengan pemerintahan demokratis cenderung lebih makmur dari negara yang tidak

¹¹¹ Ibid

¹¹² Sorensen, Georg, *Demokrasi dan Demokratisasi [Democracy and Democratization]*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003) hlm. 52-53.

demokratis Terkait dengan argumen demokrasi merupakan kekuasaan penting untuk perdamaian, filsuf Jerman Immanuel Kant dalam artikel “*Perpetual Peace*” (1795) menjelaskan bahwa sekali dilaksanakan, demokrasi akan membawa hubungan perdamaian karena pemerintahan yang demokratis dikontrol oleh masyarakat. Dukungan opini Kant dan Dahl diteruskan oleh R.J. Rummel yang menyimpulkan bahwa semakin liberal suatu negara, berkurang tindakan pelanggaran dan kekerasan dengan negara lainnya.¹¹³

Selain itu, dalam hubungan antara demokrasi dan kesejahteraan ekonomi, Robert Dahl menyakinkan bahwa pengalaman di abad 19 dan 20 menunjukkan bahwa negara demokratis lebih makmur sedangkan negara-negara non demokrasi umumnya miskin. Dahl menghubungkan masalah ini dalam dukungannya terhadap demokrasi bagi pendidikan masyarakat, peradilan yang independen, dan komunikasi pembangunan yang bermanfaat bagi pertumbuhan ekonomi.¹¹⁴

Dilihat dari sejarah praktik politik demokrasi, dapat diidentifikasi telah terjadi beberapa tahapan transformasi demokrasi. Robert A. Dahl membaginya menjadi tiga tahapan transformasi. Transformasi demokrasi yang pertama adalah demokrasi yang kecil ruang lingkupnya, berbentuk demokrasi langsung. Tahap transformasi ini terjadi dalam praktik politik Yunani dan Athena Kuno. Transformasi demokrasi yang kedua diwujudkan dengan diperkenalkannya praktik republikanisme, perwakilan, dan logika persamaan. Transformasi demokrasi yang ketiga dipraktikkan dalam

¹¹³ Sorensen, op.cit., 166-169 dan Dahl, op.cit., hlm. 80-81.

¹¹⁴ Dahl, Ibid., hlm. 82.

kehidupan politik modern sekarang ini. Tahapan ketiga ini dicirikan oleh belum adanya kepastian apakah kita akan kembali ke model masyarakat kecil yang menerapkan demokrasi semacam Yunani Kuno dan Athena Kuno ataukah ke bentuk lain. Akan tetapi, untuk kembali persis seperti masyarakat kuno di Yunani dan Athena sudah tidak mungkin karena sekarang jumlah penduduk sudah jauh lebih banyak daripada zaman dulu. Tahapan-tahapan ini biar bagaimanapun juga telah membawa Dahl pada penegasan bahwa yang akan dicapai pada masa depan adalah bentuk demokrasi yang lebih maju dan sesuai dengan tuntutan zaman. Demokrasi yang dimaksudkan terakhir ini adalah demokrasi yang memusatkan diri pada suatu pencarian sumber-sumber ketidaksamaan daripada berusaha melaksanakan persamaan dalam masyarakat. Jalan yang ditempuh demokrasi maju adalah penyebarluasan sumber daya ekonomi, posisi, dan kesempatan melalui penyebarluasan pengetahuan, informasi, dan ketrampilan.¹¹⁵

Para pakar hukum tatanegara di Indonesia memiliki pandangan yang berbeda-beda tentang bentuk sistem pemerintahan. Jimly Asshiddiqie membagi sistem pemerintahan menjadi tiga kategori, yaitu sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*), sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*), dan sistem pemerintahan campuran (*mixed system* atau *hybrid system*).⁴³ Dalam disertasi Aulia Rahman dikemukakan empat bentuk sistem pemerintahan, yaitu parlementer,

¹¹⁵ Robert A. Dahl, 1992, *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 167.

presidensial, campuran, dan kolejal system.¹¹⁶ Sri Soemantri membagi bentuk sistem pemerintahan itu menjadi tiga, yaitu sistem pemerintahan parlementer, sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan campuran.¹¹⁷

Sistem pemerintahan presidensial memiliki beberapa karakter, yang membedakan dengan sistem parlementer. Sistem pemerintahan presidensial, jika dan hanya jika kepala negara (presiden) 1) *result from popular election*; 2) *during his or her pre-established tenure cannot be discharge by a parliamentary vote*; 3) *head or otherwise directs the governments that he or she appoints*.¹¹⁸

B. Tinjauan tentang Sistem Pemilu

Konsep kedaulatan rakyat adalah rakyatlah yang dianggap sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Sebagai pemilik dan pemegang kekuasaan, rakyat menentukan corak dan cara pemerintahan diselenggarakan dan menentukan tujuan yang hendak dicapai negara. Sebuah negara yang memiliki jumlah penduduk yang sangat banyak, seperti Indonesia, dan dengan teritorial yang sangat luas tidak mungkin warga negaranya dapat melaksanakan kehendaknya secara langsung. Dengan demikian, dibutuhkan sebuah metode dan tata cara sebagai sarana rakyat untuk melaksanakan kehendaknya. Kedaulatan rakyat tidak mungkin

¹¹⁶ Aulia Rahman, 2007, *Sistem Pemerintahan Presidensial*. hlm. 50--53.

¹¹⁷ Sri Soemantri Martosoewignya, 1981, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali hlm. 76--80.

¹¹⁸ Giovanni Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures. Incentives and Outcome*, Second Edition. Macmillan Press Ltd, England, hlm. 84.

dilaksanakan secara murni. Namun demikian, kedaulatan rakyat itu dilaksanakan melalui sistem perwakilan (*representation*).¹¹⁹

Demokratisasi kekuasaan yang terjadi pada masa-masa reformasi ketatanegaraan Indonesia mendorong untuk terjadinya perkembangan dan perubahan atas konsep kekuasaan negara. Perkembangan dan perubahan konsep kekuasaan pada era reformasi akan dianalisis (kembali) melalui sudut pendekatan suprastruktur dan infrastruktur politik ketatanegaraan Indonesia. Pada bagian disertasi ini, penggunaan sudut pandang berada pada lingkup perkembangan subsistem politik hukum ketatanegaraan dalam implementasi gagasan pembatasan kekuasaan. Konkretnya, ada pergeseran seputar mekanisme peran dan fungsi lembaga-lembaga tertinggi dan tinggi negara berdasarkan *theoretische staatswissenschaft*.¹²⁰

Diawali oleh kemunculan era transisi yang ditandai dengan bangkitnya kekuasaan gerakan aksi massa, khususnya aksi protes mahasiswa, aksi mahasiswa itu berdampak pada lumpuhnya kekuasaan peran dan fungsi DPR/MPR dalam melaksanakan persidangan pertanggungjawaban Presiden Soeharto secara politis. Berdasarkan praktik tersebut, reformasi konsep kekuasaan MPR menjadi salah satu kebutuhan. Di dalam masa-masa reformasi, MPR didorong untuk memulai peran aktif guna berjalannya proses pembangunan arah demokratisasi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dua peristiwa ketatanegaraan yang sangat memengaruhi kualitas perkembangan dan perubahan kekuasaan MPR, sepanjang kurun waktu 1998-

¹¹⁹ Ibnu Tricahyo, 2009, *Reformasi Pemilu menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, In Trans Publishing, Malang.

¹²⁰ Uraian mengenai konsep teori ini lihat Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, op.cit., hlm. 38.

-2002, khususnya pascaPemilu 1999, adalah sebagai berikut. 1) Penyelenggaraan SI (Sidang Istimewa) pada pertengahan tahun 2002 dalam meminta pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid beserta peralihan kekuasaan kepada Megawati Soekarnoputri. 2) Kepeloporan secara terlembaga atas kewenangan mengubah dan mengesahkan setiap tahapan proses Amandemen UUD NRI 1945. Ditinjau berdasarkan pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.¹²¹ Fungsi kekuasaan MPR mencakup ketentuan pada pasal 3, pasal 6 ayat (2) dan pasal 37 UUD NRI 1945, tentang penetapan GBHN, memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta perubahan UUD NRI 1945.

Pada masa-masa reformasi, konsep kekuasaan MPR mengalami gagasan pengurangan fungsi dan peranannya dalam kontelasi ketatanegaraan Indonesia pada masa depan. Hal ini disebabkan lahirnya gagasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung dalam tahapan proses pemilu. Ditambah lagi munculnya gagasan pembentuk komisi konstitusi yang bertugas melakukan penyusunan (setiap) draf rancangan perubahan (bagi)UUD NRI 1945. Menurut pendapat Bagir Manan, MPR menjalankan sistem badan perwakilan dua kamar (bikameral) yang terdiri dari DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan DUD.¹²²(Dewan Utusan Daerah). Lebih jauh Bagir Manan mengemukakan empat pertimbangan konsepsi sistem dua kamar bagi lembaga MPR.¹²³ Pertama, mengacu ajaran Montesquieu, sistem dua kamar merupakan (implementasi) mekanisme *checks and balance* antara kamar-kamar dalam satu badan perwakilan. Kedua, penyederhanaan sistem badan

¹²¹ Mengacu pada UUD NRI 1945 Naskah sebelum Amandemen.

¹²² Istilah resminya menurut konstitusi adalah DPD (Dewan Perwakilan Daerah).

¹²³ Bagir Manan, 2000, "Menuju Sistem Dua Kamar", *Republika*, 8 Juni 2000.

perwakilan. Ketiga, wakil daerah menjadi bagian dari pelaksanaan fungsi parlemen (membentuk UU, mengawasi pemerintahan, menetapkan APBN, dan lain-lainnya). Keempat, sistem dua kamar akan lebih (dipandang) produktif. Perubahan sistem dua kamar dalam lembaga MPR berdampak pada berubahnya fungsi kekuasaan MPR, yang hanya mencakup kekuasaan berdasarkan pasal 3 ayat (2) jo pasal 9, ayat (3) jo Pasal 7A, dan pasal 37 UUD NRI 1945, mengenai pemberhentian Presiden/Wakil Presiden dan melantik Presiden dan Wakil Presiden terpilih, serta berwenang secara institusional untuk melakukan perubahan UUD NRI 1945.¹²⁴

Di samping itu, reformasi pada mekanisme perekrutan keanggotaan akan memengaruhi sifat dan kekuasaan MPR, terjadi dalam kerangka demokratisasi yang lebih luas dengan menghilangkan mekanisme pengangkatan dan penunjukan bagi sebagian keanggotaan MPR. Dengan demikian, kekuasaan lembaga tertinggi negara berlaku¹²⁵ dengan menganut sistem demokrasi perwakilan yang diterapkan secara murni. Artinya, seluruh keanggotaan MPR merupakan hasil pilihan rakyat secara langsung dalam mekanisme pemilu. Secara otomatis, reformasi kekuasaan pada konsepsi kelembagaan perwakilan juga terjadi pada lembaga tinggi negara yang disebut DPR/DPRD.

Kekuasaan parlemen (DPR/DPRD) yang berdasarkan pasal 20 UUD NRI 1945.¹²⁶ secara tegas dan jelas hanya menyangkut kekuasaan legalisasi

¹²⁴ Penjabaran secara lengkap mengenai kewenangan MPR sebagai fungsi legislatif lihat Bagir Manan, *ibid.*

¹²⁵ Lihat pasal 2 ayat (1) UUD NRI 1945 Amandemen ke 4.

¹²⁶ Naskah asli sebelum Amandemen.

atas rancangan UU dan presiden berbagai dinamika sosial politik Indonesia melatarbelakanginya pada masa reformasi. Kekuasaan parlemen (DPR) yang mengalami perkembangan dan perubahan yang diperluas secara jelas membedakan-nya dengan peran dan fungsi kekuasaan MPR. Perluasan kekuasaan sebagai kerangka pemberdayaan lembaga DPR lebih menggambarkan arah kecenderungan praktik ketatanegaraan yang menganut sistem demokrasi parlementer. Seperti halnya yang diuraikan Bagir Manan, DPR dan DUD, baik secara sendiri-sendiri maupun bersamaan berhak.¹²⁷ 1) mengajukan rancangan UU; 2) meminta keterangan (hak interpelasi); 3) melakukan penyelidikan (hak angket); 4) melakukan perubahan atas rancangan perundang-undangan; dan 5) mengajukan pernyataan pendapat, dan lain-lain hal yang diatur dalam UU. Akan tetapi, ironisnya, dalam masa upaya melakukan perubahan kualitas kekuasaan, DPR melahirkan sikap dan perilaku tidak demokratis yang ditunjukkan dalam bentuk kekerasan fisik di antara anggota DPR. Hal ini merupakan preseden demokrasi yang sangat memalukan.¹²⁸

Konsepsi kekuasaan parlemen (DPR/DPD), berdasarkan UUD NRI 1945 hasil amandemen, meliputi konsep kekuasaan pengontrol dan pengawas bagi jalannya pemerintahan sehari-hari. Konsep kekuasaan pengontrol terlihat dalam fungsi kontrol DPR dan DPRD terhadap setiap garis kebijakan publik

¹²⁷ Bagir Manan, *op.cit.*, dan pasal 20 ayat (1), pasal 20A, dan pasal 21 UUD NRI 1945 hasil amandemen.

¹²⁸ Berita Utama, "Memalukan Baku Hantam di ST MPR", Kompas, 2 November 2001.

dan eksekutif melalui hak memegang kekuasaan untuk membentuk UU.¹²⁹ Selain sifat kekuasaan legislatif DPR atas perundang-undangan, pasal 20 ayat (1), konsep kekuasaan pengawasan dimiliki parlemen terhadap kinerja eksekutif, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Konsep kekuasaan pengawasan membagi struktur wewenang kelembagaan parlemen menjadi dua bagian wilayah kewenangan. Pertama, kekuasaan pengawasan oleh DPR terhadap kinerja pemerintahan negara (pusat). Kedua, kekuasaan pengawasan oleh DPD atas kinerja pemerintahan daerah, pasal 23D ayat (3).

Pemerintahan daerah tidak memiliki otoritas kekuasaan di dalam sistem pemerintahan, walaupun pasal 18 UUD NRI 1945 merupakan pijakan konsep kekuasaan yang mengatur tentang pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Pada era reformasi, upaya melakukan reformasi bagi model pola hubungan kekuasaan pemerintahan yang sentralisasi menjadi model pola hubungan desentralisasi. Menurut penjelasan Jimly Asshiddiqie, desentralisasi dalam sistem negara kesatuan, pada pokoknya, berkisar pada soal pembagian yang adil dalam kewenangan antara pusat dan daerah.¹³⁰ Dengan demikian, pola hubungan kekuasaan menganut asas desentralisasi yang lahir dan kemudian diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 Jo UU No. 25 Tahun 1999. Perubahan pola hubungan ini merupakan upaya membangun

¹²⁹ Terdapat kerancuan Pasal 20 ayat (5) yang memberikan hak legislasi kepada DPR terlalu dominan bagi suatu rancangan perundang-undangan yang berasal dari eksekutif sehingga sering melahirkan konflik terselubung antara eksekutif dan legislatif. Contoh kasus Rancangan UU Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2002, perbedaan sikap politik sangat tampak. Satu sisi, eksekutif berubah sikap menjadi populis dengan menolak pengesahan berlakunya UUK atas dasar pertimbangan perkembangan sosial-politik. Di sisi lain, DPR secara konstitusional malahan bersikap konservatif dengan melegalisasi UUK, tanpa melihat perkembangan sosial- politik yang terjadi kala itu.

¹³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Federalisme...*, op.cit.

demokratisasi pada tataran partisipatif yang dimulai dari tingkat lokal. Dalam arti, hal-hal yang partisipatif lebih luas diberikan kepada daerah untuk terlibat dalam perencanaan dan proses pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan. Jikalau terjadi perbedaan pendapat di antara pemerintahan negara (pusat) dan pemerintah daerah, seperti salah satunya mengenai rancangan produk hukum perda (peraturan daerah) dengan peraturan perundang-undangan setingkat di atas perda, perbedaan pendapat tersebut diselesaikan oleh MA.

Perubahan dan pergeseran konsep kekuasaan, baik yang terjadi didalam lembaga legislatif maupun sistem pemerintahan, dapat ditinjau dengan menggunakan konsepsi pembagian kekuasaan. Konsep pembagian kekuasaan dilakukan dengan pendekatan secara horizontal dan secara vertikal. Untuk pendekatan pertama, pembagian kekuasaan secara horizontal terjadi dalam hubungan kekuasaan antara legislatif (DPR) dengan pemerintahan negara dan DPD dengan pemerintahan daerah. Konsep pembagian kekuasaan secara vertikal, di satu sisi terjadi pembagian kekuasaan dalam sistem pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah dan di sisi yang lain, pembagian kekuasaan di dalam struktur kewenangan DPR dan DPRD. Berangkat dari pendekatan inilah, perkembangan dan perubahan konsepsi kekuasaan dalam lembaga-lembaga tinggi negara akan lebih menonjolkan peran dan fungsi kekuasaan yang dimiliki oleh lembaga eksekutif dan legislatif. Tujuannya ialah agar kekuasaan di antara kedua lembaga negara tersebut tidak menimbulkan lahirnya sistem demokrasi parlementerian murni. Kedua

lembaga tinggi tersebut tidak selalu akan menimbulkan krisis konstitusional sewaktu-waktu.

Reformasi kekuasaan, masih dalam kerangka demokratisasi, terjadi pula pada kelembagaan yudikatif, sebagai lembaga tinggi negara yang berperan penting untuk terciptanya kepastian hukum dalam konsep ketatanegaraan Indonesia demokratis. Pengembangan atas perubahan konsep kekuasaan lembaga yudikatif MA pada era reformasi menyangkut keberadaan peran dan fungsi penegakan hukum. Berangkat dari gagasan tentang pemberdayaan sistem hukum nasional melalui pelaksanaan lembaga peradilan yang mandiri dalam lingkungan kelembagaan MA, hal itu ditandai dengan merevisi beberapa materi dalam UU No. 14 Tahun 1985 tentang MA. Reformasi dalam struktur kelembagaan yudikatif mengalami perubahan yang berkaitan dengan perekrutan para hakim, masalah administrasi dan organisasi, termasuk masalah finansial menjadi kewenangan intern lembaga yudikatif. Dengan demikian, menurut pendapat Dahlan Thaib, MA adalah lembaga yudikatif yang mempunyai otonomi tersendiri. Dalam arti, kekuasaan yudikatif lepas dari kontrol eksekutif dan legislatif.¹³¹ Konsepsi kekuasaan dalam konteks peran yudikatif terutama ialah sebagai penegakan hukum bagi terwujudnya konsep negara hukum yang berdasarkan UUD NRI 1945. Hal ini diorientasikan sebagai perwujudan salah satu instrumen penegakan *rule of law* di dalam bangunan kehidupan bernegara Indonesia yang demokratis.

¹³¹ H. Dahlan Thaib, 2000, "Independensi dan Peran Mahkamah Agung (kajian dari Sudut Pandangan Yuridis Ketatanegaraan)", artikel pada *Jurnal Hukum*, edisi No. 14 Vol. 7, hlm. 130-- 131.

Demokratisasi kekuasaan yang menyangkut tujuan penciptaan pemerintahan yang bersih (*clean government*) dan tindakan korupsi anggaran keuangan negara diserahkan kepada lembaga BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Secara struktur kelembagaan, BPK diperluas hingga ke tingkatan pemerintahan daerah. Pergeseran peran kekuasaan pemeriksaan keuangan dilakukan bersama legislatif (DPR). Pertanggungjawaban hasil laporan atas pemeriksaan dilakukan kepada MPR.

Sejak reformasi ketatanegaraan dilegal-formalkan melalui Tap MPR No. X/MPR/1998 hingga lahirnya UUD NRI 1945 hasil amandemen, pada perkembangannya, terjadi perubahan konsep kekuasaan kelembagaan pada suprastruktur politik ketatanegaraan sehingga melahirkan perubahan struktur kelembagaan-kelembagaan negara, baik penghapusan lembaga DPA (Dewan Pertimbangan Agung) maupun upaya pemberian peran *judicial review* MA melalui lembaga MK. Sebagai catatan, asas *check and balance*, khusus DPR atas eksekutif dan DPD atas pemerintah daerah, mengarah pada sistem demokrasi quasi-parlemen. Peristiwa ketatanegaraan yang terjadi dalam pelaksanaan memorandum ke-1 DPR hingga penyelenggaraan SI MPR 2002 menjadi catatan akan kekaburan sistem pemerintahan dalam politik ketatanegaraan Indonesia pada masa transisional. Dengan demikian, menurut Sri Soemantri, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial tidak murni, dengan ciri- ciri.¹³² sebagai berikut. 1) Presiden kepala eksekutif memimpin kabinet yang semuanya diangkat dan bertanggung jawab

¹³² Sri Soemantri, 2001, "Sistem Pemerintahan RI menurut UUD 1945", Media Indonesia, 5 Agustus 2001.

kepadanya, pasal 17 ayat (1), (2) dan (3). 2) Presiden memegang kekuasaan pemerintah menurut UUD dan dibantu satu orang Wakil Presiden, pasal 4 ayat (1) dan (2). 3) Pasal 4 dan 17 menunjukkan bahwa sistem pemerintahan ini juga menganut sistem parlementer dengan maksud pemerintahan dalam artisempit, yakni perdana menteri dan menteri-menteri lainnya. 4) Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan dalam hubungan ini ia tidak dapat dijatuhkan badan legislatif. Namun demikian, kenyataannya dalam SI yang lalu Gus Dur dijatuhkan DPR. 5) Sebagai imbangannya, Presiden tidak dapat atau tidak mempunyai wewenang membubarkan badan legislatif.

Reformasi sebagai upaya demokratisasi dalam konteks perubahan dan pergeseran konsep kekuasaan dalam suprastruktur politik ketatanegaraan Indonesia sangat ditentukan keberadaan efektivitasnya dengan sejauh mana keberadaan kekuasaan rakyat pada tingkat infrastruktur berperan dan berfungsi secara efektif. Seperti dipaparkan oleh Salman Luthan bahwa ketidakseimbangan kekuasaan negara dan masyarakat dapat mendorong terjadinya kekuasaan negara hegemonik, yang negara itu sangat kuat dan masyarakat sangat lemah sehingga tercipta pola hubungan dominatif dan eksploitatif.¹³³ Dengan demikian, upaya mendorong lahirnya konsepsi kekuasaan pada tingkatan infrastruktur politik ketatanegaraan Indonesia merupakan gelombang demokratisasi yang diarahkan untuk gagasan ideal membangun sistem politik Indonesia yang demokratis. Idealnya, relasi

¹³³ Salman Luthan, *Dialektika...*, op.cit., hlm. 87.

konsep kekuasaan antara negara dan rakyat yang dibangun secara seimbang merupakan salah satu ciri khas umum dan konseptualisasi negara demokratis terimplementasi ke dalam ketatanegaraan yang berlaku berdasarkan semangat konstitusionalisme di dalam nilai-nilai UUD NRI 1945. Keberadaan perangkat-perangkat legal-formal, seperti pengakuan HAM bagi setiap warga negara melalui UU No. 39 Tahun 1999, kebebasan pers melalui UU No. 40 Tahun 1999, dan kebebasan berserikat melalui UU No. 9 Tahun 1998, kesemuanya berfungsi dan berperan sebagai pembatasan terhadap kekuasaan negara atas dasar keberadaan hak-hak sipil dan politik rakyat. Hak-hak sipil dan politik sebagai sebuah konsep kekuasaan dapat dilihat dari berbagai peristiwa penentangan ataupun sikap memengaruhi kebijakan publik yang diputuskan oleh negara. Namun demikian, yang terpenting adalah bagaimana berbagai konsepsi kekuasaan rakyat tersebut dapat memiliki dan diakui dalam sistem ketatanegaraan pasca-Amendemen UUD NRI 1945. Dalam konsepsi negara demokrasi, salah satunya diisyaratkan adanya partisipasi masyarakat dalam kehidupan negara.

Pada sisi yang lain, kontrakultur demokratis masyarakat melahirkan juga persoalan struktur sosial negara yang sangat dilematis. Lahirnya sparatisme masyarakat daerah ditandai oleh gejala disintegrasi bangsa misalnya persoalan Papua, Aceh, dan beberapa daerah lainnya. Berbagai konflik sosial bernuansa sara sepanjang masa pemerintahan Abdurrahman Wahid dan awal pemerintahan Megawati Soekarnoputri merupakan persoalan

yang juga harus diformat dalam konteks ketatanegaraan Indonesia demokratis ke depan.

Perubahan warisan kultur masyarakat yang bersifat otoritarian, yang terbawa dalam era menuju pembangunan format masyarakat demokratis adalah perubahan sosial-budaya masyarakat yang harus dilihat berdasarkan potensi dasar yang dimilikinya. Hal ini dilakukan dengan berangkat dari pemikiran yang menelusuri pergumulan peradaban masyarakat Barat dalam upaya mengurangi peranan negara terhadap kehidupan masyarakat. Ada kebutuhan pemaknaan kembali peran dan fungsi proses transformasi sosial yang cukup panjang dalam format demokratisasi bagi masyarakat sipil yang berkemandirian, berswasembada, dan otonom. Menurut Eisenstadt,¹³⁴ dalam membangun demokratisasi sosial, masyarakat haruslah memiliki 4 komponen tertentu (dalam ketatanegaraan) sebagai syarat adanya civil society, yaitu 1) otonomi, 2) akses masyarakat terhadap lembaga negara, 3) arena publik yang bersifat otonom, dan 4) arena publik tersebut terbuka bagi semua lapisan masyarakat.

Secara harfiah, menurut M. Dawan Rahardjo, *civil society* merupakan terjemahan dari istilah Latin, *civilis societas*, yang pengertiannya mengacu pada gejala budaya perorangan dan masyarakat. Konsepsi masyarakat sipil disebut juga sebagai sebuah masyarakat politik (*political society*) yang memiliki kode hukum sebagai dasar pengaturan hidup keberadaan hukum yang mengatur pergaulan antarindividu menandai keberadaan jenis masyarakat

¹³⁴ Afan Gaffar, 2002, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi, Ctk. Ketiga*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta, hlm. 80--181

tersendiri. Masyarakat seperti ini, pada zaman dahulu, adalah masyarakat yang tinggal di kota. Dalam kehidupan kota, penghuninya telah mendudukkan hidupnya di bawah satu dan lain bentuk hukum sipil (*civil law*) sebagai dasar dan yang mengatur kehidupan bersama.¹³⁵

Upaya pembangunan tatanan masyarakat Indonesia yang demokratis pada era reformasi tidaklah dapat dilepaskan dari gagasan *civil society*. Konsep *civil society* lahir dari keadaan membagi struktur negara di antara masyarakat dan penyelenggara negara. *Civil society* meliputi komponen kelompok-kelompok sosial masyarakat, yakni swasta, masyarakat, dan pemerintahan.¹³⁶ Interaksi antara kelompok, baik yang menyangkut hak maupun kewajibannya dijamin atas paham konstitualisme dalam bingkai negara (demokratis) yang meresap dalam nilai-nilai aturan konstitusi negara. Dalam pemahaman konstitusionalisme diartikan bahwa terjadi proses kontrak sosial antara penguasa (penyelenggara negara) dan kalangan yang dikuasai (rakyat). Maka dari itu, konstitusi yang terbentuk, salah satunya, memuat adanya jaminan hak-hak bagi rakyat.

Pemilu menurut Wolhoff dalam bukunya Ni'matul Huda terdiri dari pemilihan mekanis dan organis. Pemilihan mekanis rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang sama. Individu-individu inilah yang berfungsi sebagai pengendali hak pilih aktif dengan masing-masing mengeluarkan satu

¹³⁵ M. Dawan Raharjo, 2000, "Sejarah Agama dan Masyarakat Madani", dalam buku kumpulan tulisan, *Membongkar Mitos Masyarakat Madani, Ctk. Pertama*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 18.

¹³⁶ Uraian lebih luas lihat Mustari Pide, 2000, "Partisipasi Masyarakat Sipil dalam Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999", artikel pada *Jurnal Hukum, Edisi No. 4 Vol. 7*, hlm. 136.

suara dalam tiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan. Berkaitan dengan pola pengisian keanggotaan lembaga perwakilan rakyat tersebut, menentukan anggota-anggota di lembaga perwakilan rakyat dapat digolongkan ke dalam dua sistem berikut ini.¹³⁷

1. Sistem Pemilihan Organik

Menurut Wolhoff, sistem pemilihan organik ini dilandasi oleh pokok pikiran berikut.

Rakyat dalam suatu negara dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam beraneka ragam persekutuan hidup seperti genealogi (keluarga), teritorial (daerah), fungsional spesialis (cabang industri), lapisan-lapisan sosial (buruh, tani), dan lembaga-lembaga sosial (LSM/Ornop).

Persekutuan-persekutuan hidup inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih. Artinya, mereka mempunyai kewenangan atau hak untuk mengurus hak pilih. Artinya, mereka mempunyai kewenangan atau hak untuk mengutus wakil-wakilnya duduk sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat adalah persekutuan-persekutuan hidup tersebut. Partai-partai politik dalam struktur kehidupan kemasyarakatan seperti ini tidak dibutuhkan keberadaannya. Hal ini disebabkan mekanisme pemilihan diselenggarakan dipimpin sendiri oleh tiap-tiap persekutuan hidup tersebut.

Berdasarkan pokok pikiran inilah maka keberadaan lembaga perwakilan rakyat menurut sistem pemilihan organik tidak lebih hanya merupakan “Lembaga Perwakilan Persekutuan-Persekutuan Hidup”, yaitu

¹³⁷ Nikmatul Huda, 2003, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 271-273.

lembaga perwakilan yang hanya berfungsi untuk mengurus kepentingan-kepentingan khusus dari persekutuan- persekutuan hidup yang ada di dalam masyarakat suatu negara. Dengan demikian, melalui sistem pemilihan organis ini, kedudukan lembaga perwakilan menjadi lemah dan tingkat representasinya sangat rendah. Oleh sebab itu, apabila lembaga perwakilan jenis ini akan menetapkan suatu undang-undang yang berlaku efektif jika rakyat telah menyetujui, misalnya melalui referendum.¹³⁸

Apabila dikaitkan dengan sistem perwakilan seperti sudah diuraikan di atas, pemilihan organis ini dapat dihubungkan dengan sistem perwakilan fungsional (function representation) yang biasa dikenal dalam sistem parlemen dua kamar, seperti yang ada di Inggris dan Irlandia. Pemilihan anggota Senat Irlandia dan para Lord yang akan duduk di House of Lord Inggris didasarkan atas pandangan yang bersifat organis tersebut.¹³⁹

2. Sistem Pemilihan Mekanis

Menurut Wolhoff, sistem pemilihan mekanis berpangkal tolak dari pemikiran berikut ini.

- a) Rakyat di dalam suatu negara dipandang sebagai massa individu-individu yang sama.
- b) Individu-individu inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih aktif.
- c) Masing-masing individu berhak mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan untuk satu lembaga perwakilan rakyat.

¹³⁸ Zainal Abidin Saleh, "Demokrasi dan Partai Politik". (www.legalitas.org), diakses pada, 24 Desember Pukul 10.14 WIB.

¹³⁹ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm. 180.

- d) Negara liberal mengutamakan individu-individu sebagai kesatuan otonomi dan masyarakat dipandang sebagai suatu kompleks hubungan-hubungan antarindividu yang bersifat kontraktual. Di dalam negara sosialis komunis lebih diutamakan totaliteit kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu-individu dalam totaliteit kolektif ini.
- e) Partai politik atau organisasi politik berperan dalam mengorganisasi pemilihan sehingga eksistensinya (keberadaannya) sangat diperlukan, baik menurut sistem satu partai, dua partai, maupun multipartai.

Berpangkal tolak dari pemikiran tersebut di atas, keberadaan lembaga perwakilan rakyat yang terbentuk bersifat Lembaga yang merepresentasikan kepentingan-kepentingan politik rakyat secara menyeluruh yang dalam perkembangannya disebut sebagai DPR atau Parlemen.

C. Tinjauan Hubungan Pemilu Dan Demokrasi

Pemilihan umum, secara mudah dapat dipahami sebagai cara untuk menyelenggarakan urusan bersama melalui pemilihan orang-orang yang ditunjuk oleh banyak orang untuk melakukan tugas mewakili banyak orang yang memilih tersebut. Urusan bersama, dapat berarti urusan kelompok (organisasi), urusan orang banyak (publik) dalam lingkup wilayah kota/kabupaten), provinsi maupun nasional.

Untuk memilih wakil-wakil rakyat dan juga untuk memilih para pejabat publik tertentu yang akan memegang kepemimpinan dalam rangka pelaksanaan tugas-tugas eksekutif, baik pada tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota, diadakan pemilihan umum secara berkala, yaitu tiap lima

tahun sekali. Mekanisme pemilihan umum ini merupakan wujud penyaluran aspirasi dan kedaulatan rakyat secara langsung sesuai dengan kalender ketatanegaraan setiap lima tahunan.

Pemilu di Indonesia merupakan mekanisme penentuan pendapat rakyat melalui sistem yang bersifat langsung. Pemilu bertujuan memilih orang atau partai politik untuk menduduki suatu jabatan di lembaga perwakilan rakyat atau lembaga eksekutif, seperti presiden dan wakilpresiden, anggota DPR dan MPR, anggota DPD dan MPR, anggota DPRD Provinsi, anggota DPRD Kabupaten, dan anggota DPD Kota

Berdasarkan konteksnya di Indonesia Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum bebas, rahasia, jujur dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kedaulatan menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD 1945. Melaksanakan kedaulatan itu bagi rakyat adalah dengan cara menentukan atau turut menentukan sesuatu kebijaksanaan kenegaraan tertentu yang dapat dilakukan sewaktu-waktu menurut tata cara tertentu. Misalnya, rakyatlah yang harus menentukan atau turut menentukan atau memutuskan apakah suatu perbuatan tertentu akan ditetapkan sebagai suatu bentuk kejahatan yang dilarang atau tidak melalui wakil-wakil rakyat. Untuk menentukan siapa yang akan menduduki wakil rakyat yang akan duduk di DPR, DPD, dan DPRD maka rakyat sendirilah yang secara langsung

harus menentukan melalui pemilihan umum yang bersifat langsung. Namun metode penyaluran pendapat rakyat yang berdaulat dalam sistem demokrasi Indonesia ada yang bersifat langsung (direct democracy) dan ada pula yang bersifat tidak langsung atau (indirect democracy) atau biasa juga disebut sebagai sistem demokrasi perwakilan (representative democracy).

Pengambilan keputusan oleh rakyat yang berdaulat secara tidak langsung dilakukan lembaga perwakilan rakyat atau parlemen. Sistem perwakilan sebagaimana telah diuraikan diatas merupakan cara untuk mewujudkan kedaulatan rakyat secara tidak langsung, yaitu melalui DPR, DPD, dan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat, maka sepanjang waktu kepentingan rakyat dapat disalurkan melalui para wakil mereka yang duduk di parlemen. Dengan demikian, kepentingan rakyat diharapkan dapat didengarkan turut menentukan proses penentuan kebijakan kenegaraan, baik yang dituangkan dalam bentuk undang-undang maupun dalam bentuk pengawasan terhadap kinerja pemerintahan dan upaya-upaya lain yang berkaitan dengan kepentingan rakyat.

Demokrasi yang digunakan di Indonesia adalah demokrasi Pancasila. Pengertian dari demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang pelaksanaannya mengutamakan asas musyawarah mufakat untuk kepentingan bersama (seluruh rakyat) yang bersumber pada kepribadian dan juga falsafah hidup Indonesia. Bangsa Indonesia adalah bangsa yang ideologinya terdapat dalam Pancasila, oleh karena itu setiap sila yang terdapat dalam Pancasila harus diaplikasikan dalam kehidupan setiap rakyatnya sehari-hari untuk menunjang

kemajuan negara kita. Pancasila sendiri dikemukakan oleh Ir. Soekarno dalam sidang BPUPKI pada 1 Juni 1945 yang pada akhirnya hingga saat ini tanggal 1 Juni ditetapkan sebagai hari lahirnya Pancasila.

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan pada asas kekeluargaan dan gotong-royong yang ditujukan demi kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, yang berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan. Dalam demokrasi Pancasila, sistem pengorganisasian negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat dan kebebasan individu tidaklah bersifat mutlak, tetapi harus diselaraskan atau disesuaikan dengan tanggung jawab sosial. Menurut demokrasi Pancasila, keuniversalan cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita-cita hidup bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas.

Pada dasarnya pemilu merupakan suatu keniscayaan politik untuk membentuk pemerintahan yang demokratis. Bahkan bagi kebanyakan negara demokrasi, pemilu dianggap sebagai lambang sekaligus tolak ukur dari demokrasi itu sendiri. Hal ini disadari karena pemilu merupakan wujud nyata dari implementasi demokrasi. Dengan kata lain, pemilu merupakan konsekuensi logis dianutnya sistem demokrasi.

Akan tetapi yang perlu diketahui, meskipun pemilu merupakan wujud nyata implementasi demokrasi, tidak selamanya pemilihan bersifat demokratis. Oleh karenanya, pemilu sebagai salah satu aspek demokrasi juga

harus diselenggarakan secara demokratis. Pemilu yang demokratis bukan hanya sekedar lambang, tetapi pemilu yang demokratis haruslah kompetitif, berkala, inklusif dan definitif. Setidaknya terdapat tiga hal yang dapat dijadikan sebagai ukuran untuk menilai apakah pemilu diselenggarakan secara demokratis atau tidak, yaitu:

- a) Ada tidaknya pengakuan, perlindungan, dan pemupukan HAM
- b) Terdapat persaingan yang adil dari peserta pemilu
- c) Terbangunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemilu yang menghasilkan pemerintahan yang *legitimate*¹⁴⁰

Aspek ada tidaknya pengakuan, perlindungan, dan pemupukan HAM kan berkaitan dengan dengan proses pencalonan peserta pemilu. Pemilu dapat dikatakan demokratis apabila pada saat proses pencalonan peserta pemilu, memberikan peluang yang sama bagi setiap warga negara untuk mencalonkan dirinya sebagai peserta pemilihan umum. Telah diatur secara tegas di dalam undang-undang bahwa peserta pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah perseorangan yang diusung oleh partai politik atau gabungan partai politik, peserta pemilu DPR dan DPRD adalah partai politik, peserta pemilu DPD adalah perseorangan yang telah memenuhi persyaratan, dan peserta pemilihan kepala daerah adalah perseorangan yang berasal dari partai politik atau calon independen.

Aspek persaingan yang adil dari peserta pemilu berkaitan dengan pelaksanaan pemilu itu sendiri. Pelaksanaan pemilu yang demokratis tidaklah

¹⁴⁰ A. Mukthie Fadjar, Pemilu yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU, *Jurnal Konstitusi*, Vol 6 No 1. April 2009

cukup jika hanya memberikan peluang yang sama bagi setiap warga negara untuk mencalonkan dirinya sebagai peserta pemilu. Peluang yang sama dalam hal pencalonan tersebut haruslah juga dibarengi dengan peluang yang sama untuk kemudian menjadi pemenang dari pemilu itu sendiri. Itulah sebab mengapa pelaksanaan pemilu yang demokratis tidaklah hanya berbicara mengenai pelaksanaan pemilu itu dilakukan secara langsung ataupun perwakilan, namun lebih kepada bagaimana setiap peserta pemilu memiliki peluang yang sama untuk menjadi pemenang dalam pelaksanaan pemilu.

Aspek terbangunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemilu berkaitan dengan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemilu sehingga menghasilkan pemerintahan yang *legitimate* akan dengan sendirinya terbangun manakala tidak terjadi pelanggaran dan permasalahan terhadap hasil dari pelaksanaan pemilu. Kalau kemudian terjadi kemungkinan adanya pelanggaran-pelanggaran pemilu dan perselisihan hasil pemilu, hal tersebut mampu diselesaikan secara demokratis dan proporsional melalui mekanisme hukum agar pemilu tetap *legitimate*. Terkait hal ini, MK hadir sebagai lembaga peradilan yang memiliki kewenangan untuk memutuskan dalam tingkat pertama dan akhir yang putusannya bersifat final untuk memutuskan perselisihan tentang hasil pemilihan umum dan pemilihan kepala daerah sebagaimana termuat dalam Pasal 24C perubahan ketiga Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

D. Tinjauan tentang *Parliamentary Threshold* dalam Negara Hukum

Threshold merupakan konsep netral mengenai batasan perolehan suara partai. *Threshold* dapat digunakan sebagai instrumen untuk mengurangi laju pertumbuhan partai dan mempersempit rentang ideologis partai.

Implikasinya ialah pengertian tersebut akan berdampak dalam pengambilan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah. Pemerintahan akan lancar dan pengambilan kebijakan akan efektif jika didukung mayoritas anggota parlemen. Sebaliknya, pemerintahan menjadi tidak stabil dan pengambilan kebijakan acapkali macet tanpa dukungan mayoritas parlemen. Banyaknya partai di parlemen berimplikasi pada tiadanya mayoritas di parlemen. Hal itu menyulitkan pemerintahan membangun dukungan yang acapkali mengganggu stabilitas politik karena harus mengakomodasi banyak kepentingan.¹⁴¹

Berikut ini dikemukakan beberapa pelaksanaan *parliamentary threshold* dan *electoral threshold* dalam sistem pemerintahan.

1. Selandia Baru

Di Selandia Baru diberlakukan batas representasi 5%. Partai-partai politik yang tidak mencapai batas representasi lima persen tidak berhak memperoleh bagian kursi dari RP Daftar. Meskipun demikian, di Selandia Baru ada jalan pintu belakang bagi sebuah partai sehingga mereka dapat memperoleh kursi dari daftar tersebut. Di Selandia Baru

¹⁴¹ Joko J. Prihatmoko, 2008, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem sampai Elemen Teknis*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 148.

sebuah partai harus memenangkan sedikitnya satu kursi konstituen untuk dapat lepas dari persyaratan batas representasi.¹⁴²

2. Jerman

Jerman merupakan negara di daratan Eropa yang memiliki sistem pemerintahan paling stabil. Tidak hanya itu, politik di Jerman dikenal sangat demokratis. Di Jerman Partai-partai politik yang tidak mencapai batas representasi lima persen tidak berhak memperoleh bagian kursi dari RP Daftar. Sebagai perbandingan, lihat dalam Jerman: Sistem Mixed Member Proportional yang orisinal. Ketentuan ini berasal dari Jerman dengan maksud untuk membatasi terpilihnya kelompok ekstrimis, dan dimaksudkan untuk menghentikan partai-partai kecil sehingga mereka tidak mendapatkan perwakilan. Meskipun demikian, di Jerman ada jalan pintu belakang bagi sebuah partai sehingga mereka dapat memperoleh kursi dari daftar tersebut. Di Jerman sebuah partai harus memenangkan sedikitnya tiga kursi konstituen untuk dapat lepas dari persyaratan batas representasi.¹⁴³

3. Rusia

Di Rusia diberlakukan batas representasi 5%. Partai-partai politik yang tidak mencapai batas representasi lima persen tidak berhak memperoleh bagian kursi dari RP Daftar. Rusia- Sistem Paralel yang terus berkembang. Di Rusia pada tahun 1995 tidak ada jalan pintu belakang dan hampir setengah dari suara partai berdasarkan daftar

¹⁴² Ibid

¹⁴³ Op.cit., hlm. 32.

partai terbuang. Partai-partai yang mendapatkan kurang dari persentase ini dikeluarkan dari penghitungan. Dalam semua kasus di atas, adanya batas representasi formal cenderung meningkatkan tingkat disproportionalitas karena suara yang sebenarnya dapat dipakai dalam perwakilan menjadi terbuang.

4. Polandia

Di Polandia pada tahun 1993, bahkan dengan batas representasi yang relatif kecil, yaitu sebesar lima persen, lebih dari 34% suara diberikan untuk partai politik, yang ternyata tidak dapat melampaui batas representasi tersebut. Akan tetapi, pada kebanyakan kasus lain, batas representasi mempunyai pengaruh yang kecil saja terhadap hasil secara keseluruhan. Maka dari itu, beberapa ahli pemilu melihatnya tidak perlu dan seringkali menambah rumitnya aturan pemilu, yang seharusnya dihindari. Batas representasi yang tinggi dapat berfungsi untuk mendiskriminasi partai-partai kecil dan ternyata dalam beberapa kasus memang inilah maksud dari adanya batas representasi. Akan tetapi, dalam banyak kasus diskriminasi terhadap partai-partai kecil yang disengaja sebenarnya tidak diinginkan, terutama dalam kasus-kasus tempat beberapa partai kecil dengan dasar pendukung yang hampir sama memecah suara mereka sendiri dan pada akhirnya terjatuh di bawah batas representasi. Seandainya menyatukan suara, mereka pasti dapat memperoleh kursi di parlemen. Untuk dapat mengatasi masalah ini, banyak negara yang menggunakan sistem RP

Daftar juga memperbolehkan partai-partai kecil membuat kelompok bersama untuk pemilu, dan dengan demikian membentuk kartel atau *apparentement* untuk dapat bertarung dalam pemilu. Hal ini berarti bahwa partai tersebut tetap merupakan partai-partai tersendiri, dan dicantumkan sendiri-sendiri dalam kertas suara, tetapi suara yang diperoleh dihitung seolah-olah mereka bersama-sama menjadi satu kartel. Maksudnya, meningkatkan kemungkinan bahwa suara mereka yang dijadikan satu secara keseluruhan akan berada di atas batas representasi, dan dengan demikian mereka mungkin dapat memperoleh perwakilan tambahan.¹⁴⁴

E. Tinjauan tentang Pemilu dalam Perspektif Islam

Pemilu dalam sejarah peradaban Islam ditemukan dari peristiwa yang mengarah pada bentuk sebuah pemilu yang kemudian dijadikan landasan oleh para ulama sekarang untuk membenarkan pemilu yang saat ini dipraktikkan. Misalnya Baiat al-Nuqabâ" (wakil-wakil suku), yaitu ketika kaum Anshar membaiat Nabi Saw. di „Aqabah. Saat itu, Nabi Saw. bersabda bahwa pilihlah utukku dari kalian dua belas orang wakil yang akan menunaikan apa-apa yang dibutuhkan oleh kaum mereka. Selanjutnya dalam kisah utusan Hawzan, bahwa utusan Hawzan datang kepada Rasulullah Saw. dalam keadaan Muslim dan memberi baiat. Ia memohon kepada Nabi Saw. agar mengembalikan harta mereka (yang dirampas karena perang). Nabi pun mintapersetujuannya (kaum muslimin) tentang hal itu dan mereka memberikan

¹⁴⁴ Ibid., hlm. 32.

isyarat keridaan. Akan tetapi Nabi tidak cukup dengan persetujuannya saja, selanjutnya Nabi bersabda bahwa Kami tidak mengetahui siapa yang mengizinkan kalian tentang demikian dan siapa yang tidak mengizinkan. Pulanglah, hingga masalah ini diangkat (diadukan) kepada kami oleh wakil yang kalian tunjuk.¹⁴⁵

Perspektif Islam, pemilu merupakan aplikasi kongkrit dari sebuah kedaulatan rakyat atas hak-hak politiknya dengan berdasarkan pada Al-qur'an yang dalam hal ini menjadi otoritas Allah SWT. Pemilihan umum sudah menjadi sarana sukses kepemimpinan yang diterapkan beberapa negara di dunia yang menggunakan sistem pemerintahan demokrasi. Pemilu merupakan salah satu unsur dalam mengukur keberhasilan penerapan konsep demokrasi di suatu negara. Secara sederhana pemilu seyogyanya dikembalikan hak memilih kepada umat atau rakyat dalam pemilihan para wakilnya yang akan mewakili mereka untuk berbicara atas nama rakyat, menuntut hak-haknya dan membelinya dari hak-haknya yang merugikan mereka.¹⁴⁶

Pelaksanaan pemilu dalam perspektif Islam dibebankan kepada umat manusia secara keseluruhan atau lebih tepatnya di suatu negara. Namun karena dalam tataran aplikasinya tidak bisa melibatkan seluruh umat secara langsung, maka munculah dalam konsep fiqh siyasah sebuah teori yang disebut anniyabah (perwakilan). Istilah ini sebenarnya sudah populer dalam tataran kehidupan mereka secara individu dan mu'amalah yang memerlukan

¹⁴⁵ Rapung Samuddin, *Fiqh Demokrasi*, h. 304-305.

¹⁴⁶ Abdul Karim Zaidan, *Pemilu dan Parpol dalam Perspektif Syariah*, (Jakarta: Cipta Media, 2003), hlm. 3-4.

wakilah (perwakilan), kemudian istilah ini muncul dalam tataran hukum, kekuasaan, perwakilan, khilafah dan lain-lain¹⁴⁷

Prinsipnya, dalam negara yang berbentuk demokrasi menggunakan pemilu sebagai upaya mencari format bagaimana calon pemimpin itu yang layak dan pantas untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu. Istilah pemilu dalam fiqh siyasah adalah bai'at, kata bai'at berasal dari kata ba'a (menjual) yang mengandung makna perjanjian. Dalam pelaksanaan bai'at selalu melibatkan dua pihak yaitu rakyat dan pemerintah. Ada pun bai'at secara istilah adalah ungkapan perjanjian antara pemerintah dan rakyatnya untuk menyerahkan dirinya dan ketentuan kesetiannya secara ikhlas dan secara timbal balik.¹⁴⁸ Sisi lain, implementasi bai'at dalam hak dan kewajiban secara timbal balik inilah mengandung dua pekerjaan yaitu pemilihan umum dan kontrak sosial. Tentu hal ini menjadi perjanjian timbal balik sebagai konsekuensinya ialah kepercayaan yang diberikan oleh rakyatnya.¹⁴⁹

Kemudian penerapan parliamentary threshold akan memunculkan dampak politis yang menyehatkan demokrasi, maupun tidak secara keseluruhan. Hal ini bisa dilihat manakala mekanisme parliamentary threshold ini diterapkan, partai-partai yang mampu melampauinya akan terdorong untuk meningkatkan kinerjanya di parlemen karena hal ini menjadi bahan evaluasi publik untuk pemilu berikutnya.

¹⁴⁷ Muhammad A. Al-Buraey, *Islam Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*, (Jakarta: Rajawali Press, 1986), hlm. 157.

¹⁴⁸ Sumhari, "Sistem Pemilu Proporsional Terbuka dalam Penguatan Keanggotaan DPR RI", *Skripsi, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya*, 2019, hlm. 31.

¹⁴⁹ Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1993), hlm. 23.

Bagi partai yang tidak bisa mencapainya maka secara alamiah akan berkoalisi dengan partai lain, koalisi ini akan melahirkan dua kekuatan. Pertama, kekuatan koalisi pendukung presiden, dan kedua koalisi menjadi kekuatan oposisi yang akan terus mengevaluasi kinerja presiden.¹⁵⁰



¹⁵⁰ Sunny Ummul Firdaus, "Relevansi Parliamentary Threshold terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis", *Jurnal Konstitusi*, Volume 8 Nomor 2, April 2010, hlm. 97.

BAB III

REGULASI *PARLIAMENTARY THRESHOLD* DALAM PEMILIHAN LEGISLATIF DI INDONESIA BELUM BERKEADILAN

A. Sejarah Pengaturan Hukum *Parliamentary Threshold* Dalam Pemilihan Legislatif Di Indonesia

Indonesia menyelenggarakan pemilu pertama di tahun 1955. Setelah pemilu tahun 1955, Indonesia menyelenggarakan beberapa kali pemilu, yaitu pemilu tahun 1971, 1977, 1982, 1992, 1999, 2004, 2009, 2014 dan 2019. Selama dua periode pemilu legislatif dan terakhir kemarin pada tanggal 17 April 2019 telah dilangsungkan pemilu Presiden, sekaligus pemilu legislatif, telah diberlakukan mengenai kebijakan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). *Parliamentary Threshold* atau ambang batas parlemen merupakan besaran angka suara sah partai politik agar bisa mengirimkan wakilnya di parlemen. Pemberlakuan tentang *parliamentary threshold* merupakan sebuah kebijakan pembentuk Undang-Undang (*legal policy*) yang dibuat untuk mewujudkan sistem multipartai sederhana. Sistem multipartai sederhana akan memberikan efektivitas kinerja bagi para wakil rakyat yang bekerja di parlemen.¹⁵¹

Negara Indonesia merupakan salah satu negara yang demokratis, oleh karenanya landasan berpijak mengenai pemilu yang mendasar adalah demokrasi Pancasila yang secara tersirat dan tersurat ditemukan dalam pembukaan Undang-

¹⁵¹ Teta Anisah, 2019, "Dinamika pengaturan *parliamentary threshold* dalam sistem ketatanegaraan republik indonesia" *skripsi S1 Fakultas Hukum Universitas Lampung*

Undang Dasar 1945, paragraf ke empat. Sila keempat Pancasila menyatakan “Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan”. Ketentuan konstitusional dalam Pancasila, Pembukaan dan pasal-pasal Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan isyarat adanya proses atau mekanisme kegiatan nasional 5 (lima) tahunan. Dalam siklus kegiatan nasional lima tahunan pemilu merupakan salah satu kegiatan atau program yang harus dilaksanakan, berapa pun mahalnnya harga pemilu itu.¹⁵²

Adapun salah satu isu yang sedang hangat diperbincangkan ketika menjelang pemilu 2019 kemarin adalah terkait penaikan *parliamentary threshold*. *Parliamentary threshold* adalah ketentuan batas minimal perolehan suara yang harus dipenuhi partai politik peserta pemilu untuk bisa menempatkan calon anggota legislatifnya di parlemen. Hal ini berarti partai politik yang tidak memenuhi *Parliamentary Threshold* tidak berhak mempunyai wakilnya di parlemen sehingga suara yang telah diperoleh oleh partai politik tersebut dianggaphangus.¹⁵³

Tercatat bahwa upaya pembatasan partai politik dan sistem multipartai di Indonesia mulai dilakukan semenjak Pemilu 2004 dengan diterapkannya ambang batas pemilu (*Electoral Threshold*) melalui Pasal 142 dan Pasal 143 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Adapun yang menjadi

¹⁵² Ni'matul Huda dan Imam Nasef. 2017, *Penataan Demokrasi Dan Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*. (Jakarta: Kencana 2017), h.42

¹⁵³ Abdul Rokhim “Pemilihan Umum Dengan Model “Parliamentary Threshold” Menuju Pemerintahan Yang Demokratis Di Indonesia” *DIH, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 7, No. 14, 2011*.

angka minimal sekurang-kurangnya 3% (tiga persen)) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di $\frac{1}{2}$ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia. Adanya penerapan *Electoral Threshold* ini memang mampu untuk menekan jumlah partai politik yang membeludak menjadi 24 (dua puluh empat) partai saja pada pemilu 2004 yang dianggap sebagai ideal tersebut.¹⁵⁴

Pada pemilu 2004 dikenal istilah *Electoral Threshold* dengan menerapkan batas minimum 3% (tiga persen) jumlah keseluruhan kursi yang diperoleh setiap partai politik di DPR. Setiap partai politik yang lolos *Electoral Threshold* secara otomatis akan mengikuti pemilu berikutnya. Kesuksesan dalam menekan angka keikutsertaan partai politik dari semula 48 (empat puluh delapan) partai politik menjadi 24 (dua puluh empat) partai menjadi motivasi tersendiri bagi regulator pemilu untuk menekan jumlah anggota legislator melalui penerapan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). Bagi partai politik yang tidak lolos baik ambang batas diberikan 3 (tiga) opsi yakni *pertama*, bergabung dengan partai yang lolos *Electoral Threshold*. *Kedua*, bergabung dengan sesama partai politik yang tidak lolos *Electoral Threshold* sehingga mencapai ambang batas suara 3% (tiga persen) dan memilih nama salah satu partai politik itu. *Ketiga*, mendirikan partai politik baru dengan nama dan lambang yang baru.¹⁵⁵

Penerapan *Electoral Threshold* pada pemilu 2004 diharapkan dapat membatasi jumlah partai politik yang ikut berpartisipasi pada pemilu 2009. Kebijakan

¹⁵⁴ Wasisto Raharjo Jati, "Menuju Sistem Pemilu dengan Ambang Batas Parlemen yang Afirmatif: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012" *Jurnal Yudisial*, Edisi No. 2 Vol.6, Agustus 2013, h 134

¹⁵⁵ Ibid

tersebut justru menambahkan jumlah partai politik menjadi 38 (tiga puluh delapan) partai ditambah 6 (enam) partai lokal Aceh. Padahal hanya 7 (tujuh) partai politik yang memenuhi standar *Electoral Threshold*, hal ini disebabkan karena partai politik yang tidak memenuhi standar 3% (tiga persen) cukup mengganti nama partai dan lambang saja untuk ikut pada pemilu selanjutnya.¹⁵⁶

Berlakunya sistem *Electoral Threshold* untuk membatasi kepesertaan partai politik dalam pemilu, namun fakta membuktikan bahwa pada pemilu selanjutnya tahun 2004 kebijakan itu tidak mampu mengurangi secara signifikan jumlah partai politik peserta pemilu. Belajar dari pengalaman hasil pemilu 1999 maka pembentuk undang-undang merancang kebijakan baru dalam rangka membatasi partisipasi partai politik di parlemen (DPR).

Upaya penyederhanaan partai politik yang dilakukan secara sistematis dan konstitusional menjadi tidak konsisten. Pada tahun 2009 diterapkan ambang batas pemilu yaitu sebanyak 2,5% hal ini sesuai dengan ketentuan pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Kemudian pada tahun 2014 dinaikkan ambang batas pemilu sebanyak 3,5% hal ini berdasarkan ketentuan pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Selanjutnya pada pemilihan umum tahun 2019 ambang batas parlemen ditingkatkan menjadi 4%, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 414 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Kasus ini menyebabkan banyak reaksi pada masyarakat terutama pada kalangan para ahli dan cendekiawan lainnya. Beberapa

¹⁵⁶ *Ibid.*, h. 141

di antaranya ada yang menyetujui, sedangkan di sisi yang lain menolak wacana tersebut. Alasan dari keduanya juga berbeda namun secara umum alasan tersebut cukup masuk akal.

Apabila *Electoral Threshold* berkenaan dengan pembatasan kesempatan partai politik untuk ikut serta dalam pemilu selanjutnya, maka *Parliamentary Threshold* berkenaan dengan persyaratan ambang batas sebagai hak bagi partai politik peraih suara dalam pemilu untuk mendudukkan wakilnya sebagai anggota DPR/DPRD. Dengan pengertian lain, *Parliamentary Threshold* adalah bentuk pembatasan kesempatan terhadap partai politik peraih suara dalam pemilu untuk dapat mendudukkan wakilnya sebagai anggota DPR/DPRD berdasarkan ambang batas tertentu.

Berdasarkan konteks logika politik pemerintahan, sebenarnya bukan jumlah parpol peserta pemilu yang harus dibatasi, tetapi jumlah ideal kekuatan parpol yang perlu diberdayakan dan dirampingkan di parlemen. Pemerintah berhadapan dengan parpol yang berada di parlemen, bukan seluruh partai peserta Pemilu. Oleh karena itu, penerapan aturan ambang batas parlemen jauh lebih efektif ketimbang penerapan electoral threshold. Hal ini dapat dilihat dari gelaran Pemilu 2009, di mana dari 38 partai politik yang menjadi peserta pemilu hanya sembilan yang lolos ketentuan ambang batas parlemen 2,5 persen, yaitu: Demokrat, Golkar, PDIP, PKS, PAN, PKB, PPP, Gerindra, dan Hanura. Hal ini juga terjadi pada Pemilu 2014 yang diikuti oleh 12 partai, dan yang lolos aturan ambang batas

parlemen 3,5 persen hanya sepuluh partai.¹⁵⁷ Pada pemilu 2019 diikuti oleh 16 partai dan partai yang lolos aturan ambang batas parlemen 4 persen yaitu sebanyak 9 partai : PDI-P, Gerindra, Golkar, PKB, Nasdem, PKS, Demokrat, PAN dan PPP. Sedangkan partai yang tidak lolos ambang batas 4 persen yaitu sebanyak 7 partai : Perindo, Berkarya, PSI, Hanura, PBB, Garuda dan PKPI.¹⁵⁸

Dalam negara modern yang demokratis bahwa suara rakyat adalah suara tuhan dan harus terwakili. Tetapi dalam sistem kepartaian, rakyat tidak bisa menyuarakannya sendiri. Maka dibuatlah institusi jalur partai sebagai wadah masyarakat dalam menyuarakan keperluannya itulah yang menjadi perdebatan para pakar politis dan pakar demokrasi. Hal itu tidak mungkin bagi partai yang mempunyai suara kecil satu kursi mempunyai fraksi di parlemen, oleh sebab itu perlu adanya penyederhanaan dibuatlah aturan partai apa saja yang mempunyai akses untuk bisa masuk ke parlemen. Akhirnya pada pemilu 2009 telah disepakati dalam teori demokrasi ada batas yang harus dibuat. Beragam prosedurnya mulai dari membatasi partai yang tidak laku ikut dalam parlemen. Tetapi hal itu tidak efektif karena di Indonesia jika partainya tidak lulus maka membuat partai baru. Pada kenyataannya, setiap partai yang ingin mengikuti pemilu itu ada anggaran negara untuk pengelolaannya. Akhirnya karena melihat kondisi yang ada di Indonesia pemikir demokrasi dan tata negara Indonesia mencoba menawarkan adanya pengaturan sistem kepartaian untuk mengatur fraksi parlemen. Itu ada kaitannya dengan penyederhanaan jumlah partai yang banyak di parlemen.

¹⁵⁷ Markus H. Simarmata “Mencari Solusi Terhadap Keraguan Sistem Pemilihan Umum Yang Tepat Di Indonesia” *Jurnal Legilasi Indonesia* Vol. 14, No. 03, 2017 h. 291-295

¹⁵⁸ <https://amp.kompas.com/nasional/read/2019/05/21/03483081/penetapan-kpu-9-parpol-lolos-parlemen-pdi-p-unggul>, diakses pada tanggal 17 Desember 2023 pukul 13.32

Upaya penyederhanaan partai politik di Indonesia akhirnya terealisasi setelah lahirnya Undang-Undang pemilu. Penyederhanaan partai politik memang sempat menjadi isu yang sangat kontroversial karena realitas politik Indonesia pasca reformasi, sistem pemilihan umum menggunakan sistem Multi partai. Oleh sebab itu, ketika pembahasan Undang-Undang pemilu tahun 2008 di Senayan sempat memicu perdebatan alot. Terlepas dari semua perdebatan dan perbedaan pandangan yang berkembang di masing-masing elit partai politik ketika itu, pada akhirnya penyederhanaan partai politik pun terformulasikan melalui Undang- Undang pemilu tahun 2008 yang secara kontekstual menjadikan *Parliamentary Threshold* (PT) dan *Electoral Threshold* (ET) sebagai ketentuan mencapai ambang batas.

Sejauh ini sejumlah rekayasa institusi telah dilakukan di antaranya adalah pemberlakuan mekanisme *electoral threshold* yang membatasi parpol dengan perolehan suara minimum tertentu untuk mengikuti pemilu berikutnya. Disadari kemudian ternyata mekanisme *electoral threshold* yang diberlakukan untuk Pemilu 2004 dianggap tidak begitu efektif dalam mengurangi jumlah parpol efektif di parlemen, sehingga diganti dengan mekanisme *parliamentary threshold* (PT). Berbeda dengan *electoral threshold* yang membatasi parpol ikut pemilu berikutnya, mekanisme *parliamentary threshold* justru untuk membatasi jumlah parpol efektif di parlemen melalui persyaratan perolehan suara minimal secara nasional bagi semua parpol peserta pemilu 2009.¹⁵⁹

¹⁵⁹ Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu dan Parlemen Era Reformasi*, (Jakarta: Yayasan pustaka obor Indonesia, 2014), h.64

Sistem Pemilu DPR pada tahun 2009 menerapkan sistem 2,5% PT. Artinya hanya parpol yang mencapai perolehan suara nasional sebesar 2,5% dari jumlah seluruh suara sah nasional yang akan berhak mendapatkan kursi di DPR. Selanjutnya, parpol yang tidak mencapai ambang batas parlemen sebesar 2,5% tersebut, suaranya akan hilang alias hangus dan tidak punya kursi DPR di Senayan.

Parliamentary Threshold adalah ketentuan batas minimal yang harus dipenuhi oleh partai politik peserta pemilu 2009 untuk bisa menempatkan calon legislatifnya di parlemen. Batas minimal yang diatur dalam pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan kabupaten/kota sebesar 2,5% dari total jumlah suara sah dalam pemilu legislatif.

Materi ketentuan dalam pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 sebagai berikut: Partai politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima persen) dari jumlah suara sah nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR. Dengan ketentuan ini, maka partai politik yang tidak memperoleh suara minimal 2,5% tidak berhak memiliki perwakilan di parlemen dan suaranya tidak dihitung alias hangus. Akan tetapi, ketentuan parliamentary threshold atau ambang batas parlemen 2,5% pada pemilu 2009 tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi

DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Jadi parliamentary threshold hanya berlaku untuk legislator di DPR RI saja.¹⁶⁰

Penetapan ambang batas *electoral threshold* yang diberlakukan sebagai batas perolehan suara partai politik untuk ikut dalam pemilu berikutnya, dapat dianggap telah gagal dalam praktiknya. Ambang batas yang telah diselenggarakan sejak pemilu pertama pada tahun 1999, diarahkan agar bagaimana partai politik melakukan penggabungan (fusi) secara natural tanpa ada represi politik, tidak seperti pada masa orde baru. Namun kenyataan justru sebaliknya, alih-alih akan melakukan fusi dengan partai politik lainnya, namun sebaliknya partai politik tersebut justru lebih memilih menggantikan nama partainya saja, untuk ikut kembali dalam perheletan pemilu 5 tahunan tersebut. Karena terbukti gagal dalam penerapannya, ketentuan mengenai electoral threshold dihilangkan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012. Ketentuan ini kemudian diganti dengan ketentuan mengenai *Parliamentary Threshold*.

Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 yang dimaknai sebagai kebijakan pemberlakuan *Parliamentary Threshold* menentukan: “Partai Politik Peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurangkurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.” Pada pemilu 2009, hanya 9 partai politik yang akhirnya berhak untuk memperoleh kursi DPR dari 38 partai politik peserta pemilu.

¹⁶⁰ Nur Hidayat Sardini *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia* (Yogyakarta, Fajar media press, 2011), h.67

Selanjutnya diberlakukan *parliamentary threshold* untuk merespon kegagalan pemberlakuan *electoral threshold*, yang mensyaratkan ambang batas perolehan suara bagi partai politik untuk dapat duduk di parlemen. *Parliamentary threshold* (disingkat PT) tercantum dalam Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008 yang berbunyi, “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.” Kebijakan *parliamentary threshold* ini kemudian diteruskan oleh UU Nomor 8 Tahun 2012 dengan menaikkan angka ambang batasnya. Dalam undang-undang ini partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional, untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 208 ini kemudian diuji oleh Mahkamah Konstitusi yang menghilangkan aturan *parliamentary threshold*, untuk DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.¹⁶¹

Penetapan ambang batas *parliamentary threshold* yang diberlakukan pada pemilu 2009 dengan angka ambang batas 2,5% nampak terlihat ada perubahan yang signifikan, yang mana partai politik yang duduk di parlemen berjumlah 9 partai politik pada tahun 2009 dengan 38 partai peserta pemilu, lebih sedikit jika dibandingkan dengan tahun 2004 yang mencapai hingga 16 partai yang duduk di parlemen dengan diikuti oleh 24 partai peserta pemilu di tingkat nasional. Namun demikian, pada pemilu selanjutnya di tahun 2014, meskipun penetapan angka

¹⁶¹ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012.

ambang batas parliamentary threshold dinaikkan menjadi 3,5% dan peserta pemilihan umum lebih sedikit dibandingkan sebelumnya, hasil pemilu justru bertambah dengan menunjukkan ada 10 partai politik yang berhasil duduk di parlemen diikuti oleh 12 partai peserta pemilu. Bahkan, hingga pasca pemilu serentak tahun 2019 kemarin, angka ambang batas yang dinaikkan kembali menjadi 4%, tetap saja menghasilkan 9 partai yang berhasil duduk di parlemen dengan diikuti oleh 16 partai peserta pemilu. Tidak ada perubahan yang mencolok dengan diberlakukannya penetapan parliamentary threshold yang tiap tahun semakin tinggi, jumlah partai politik di parlemen masih berada di kondisi multipartai ekstrim.

B. Dinamika Pengaturan *Parliamentary Threshold* Dalam Pemilihan Legislatif di Indonesia

Aturan tentang perlunya PT untuk pertama kalinya dilakukan pada pemilu 2009, yaitu di rumuskan pada pasal 22 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Sebesar 2,5%. aturan ini semula diberlakukan bukan saja untuk menghitung perolehan suara sah partai politik untuk diikutsertakan dalam perhitungan perolehan kursi di DPR-RI tetapi juga untuk DPRD. Namun demikian ambang batas tersebut hanya diterapkan dalam penentuan perolehan kursi DPR dan tidak berlaku untuk DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota, kemudian besaran PT untuk DPR tersebut dari waktu ke waktu dinaikkan terus.

Pada pemilu tahun 2014 ambang batas parlemen naik menjadi 3,5% hal ini tertuang dalam pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyebutkan “*Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara*

sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.” Ketentuan tersebut adalah penerapan kebijakan penyederhanaan partai politik dengan membatasi kehadirannya di parlemen berdasarkan besaran presentase ambang batas tertentu perolehan suara dalam pemilu yang dikenal dengan konsep parliamentary threshold ketentuan tersebut berlaku terhadap perolehan suara partai politik pada pemilu 2014.¹⁶²

Pada Pemilu 2019 diterapkan ambang batas parlemen (parliamentary threshold) sebesar 4% (empat persen) hal ini tertuang dalam pasal 414 dan 415 Undang-Undang No.7 Tahun 2017. Jika mengacu pada hasil pemilu 2009 maupun 2014 maka prospek keberadaan parpol di DPR-RI tampaknya masih akan cukup banyak. karena itu pula maksud dan tujuan PT untuk menyederhanakan multi partai dan mengefektifkan proses pengambil keputusan di parlemen akan sangat sulit dicapai. Kecuali itu, maksud dan tujuan menaikkan PT untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Berikut Tabel jumlah parpol peserta Pileg yang lolos ambang batas parlemen (parliamentary threshold) dari tahun ke tahun :

Tabel 3.1

Prosentase (%) PT, Jumlah Parpol Peserta Pileg dan Parpol Lolos PT

Pemilu Tahun	% PT	Pengaturan	Jumlah Parpol Peserta	Jumlah Parpol Lolos PT	Jumlah Fraksi di DPR
2009	2,5	Pasal 202 UU 10/2008	34	9	9

¹⁶² Kuswanto. *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik* (Malang: Setara Press, 2016), h.221

2014	3,5	Pasal 208 UU 8/2012	12	10	10
2019	4	Pasal 414 dan 415 UU 7/2017	16	9	9

Pada Pileg 2009 dengan PT sebesar 2,5%, yang diikuti sebanyak 34 Parpol yaitu: Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Damai Sejahtera (PDS) Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK), Partai Demokrat, Partai Golongan Karya (GOLKAR), Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), PNI Marhaenisme, Partai Pelopor, Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Barisan Nasional (BARNAS), Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA), Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA), Partai Indonesia Sejahtera (PIS), Partai Karya Perjuangan (PKP), Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI), Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU), Partai Kedaulatan, Partai Matahari Bangsa (PMB), Partai Nasional Banteng Kerakyatan Indonesia (PNBK INDONESIA), Partai Patriot, Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai Pemuda Indonesia (PPI), Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI), Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB), Partai Persatuan Daerah (PPD), dan Partai Republik Nusantara (PRN). Kemudian Parpol yang memenuhi PT hanya ada 9, yaitu: Partai Golongan Karya (GOLKAR), Partai Demokrat, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P), Partai Keadilan

Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA), dan partai Hati Nurani Rakyat (HANURA). Sisanya sebanyak 25 Parpol tidak lolos PT. Akibatnya mereka tidak berhasil mendudukkan kadernya di DPR.

Pada Pileg 2014 dengan PT 3,5% yang diikuti sebanyak 12 Parpol yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golongan Karya (GOLKAR), Partai Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA), Partai Demokrat, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Nasional Demokrat (NASDEM), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Kemudian terdapat 10 Parpol yang memenuhi PT, yaitu: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golongan Karya (GOLKAR), Partai Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA), Partai Demokrat, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Nasional Demokrat (NASDEM), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA).

Pada Pileg 2019 dengan PT sebesar 4% yang diikuti sebanyak 16 Parpol yaitu: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golongan Karya (GOLKAR), Partai Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Nasional Demokrat (NASDEM), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Persatuan

Pembangunan (PPP), Partai Persatuan Indonesia (PERINDO), Partai Berkarya, Partai Solidaritas Indonesia (PSI), Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA), Partai Bulan Bintang (PBB), Partai Gerakan Perubahan Indonesia (GARUDA), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Kemudian 9 Parpol yang memenuhi PT yaitu: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Golongan Karya (GOLKAR), Partai Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Nasional Demokrat (NASDEM), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Demokrat, Partai Amanat Nasional (PAN), dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP).

Hukum yang mengatur *parliamentary threshold* yang bertujuan membangun demokrasi di Indonesia dalam pelaksanaannya tidak semudah yang dibayangkan. Kebutuhan aneka ragam dari rakyat yang berasal dari latar belakang yang berbeda baik budaya, agama, maupun adat istiadat serta tingkat pendidikan akan beradu secara fair dan demokratis, dan akan menghasilkan pemerintahan yang semakin lama semakin baik, karena akan menunjuk pemimpin yang mewakili semua aspirasi dan kepentingan mayoritas rakyat. Multipartai akan mengangkat kepentingan setiap daerah karena desentralisasi ekonomi dan politik akan menemui jalan yang mudah, sehingga justru menjamin keutuhan kesatuan dan persatuan bangsa. Setiap sektor sosial, aliran dan keyakinan masyarakat akan diperjuangkan lewat partai partai di Dewan Perwakilan Rakyat. Negara hanyalah alat untuk melayani masyarakat dan untuk kepentingan rakyat.

Hukum yang menjadi dasar berpolitik dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum seyogyanya menampung kebutuhan masyarakat Indonesia yang

heterogen. Politik hukum yang diprogramkan dalam pembangunan perlu memperhatikan perkembangan masyarakat yang semakin cepat dengan meningkatnya media komunikasi melalui elektronik. Disamping aturan juga penegakannya perlu dioptimalkan dalam kehidupan berbangsa kita demi mencegah disintegrasi bangsa.

C. Regulasi *Parliamentary Threshold* Dalam Pemilihan Legislatif Di Indonesia

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 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 Undang-Undang Nomor 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 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yakni pengaturan mengenai ambang batas perolehan suara (*parliamentary threshold*) bagi partai politik peserta pemilu. Adapun dalam ketentuan Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 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 diikutkan 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.¹⁶³

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 Undang-undang Nomor 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Selanjutnya, pada tahun 2017 diberlakukan kembali Undang-

¹⁶³ I Gusti Ayu Apsari Hadi dan Desak Laksmi Brata "Pengaruh Penentuan Parliamentary Threshold dalam Pemilu Legislatif dan Sistem Presidensial di Indonesia" *Jurnal Kertha Patrika*, Vol. 42, h.36

Undang tentang Pemilu yang menaikkan kembali angka ambang batas parlemen untuk diterapkan pada pemilu 2019 yakni sebesar 4% berdasarkan Pasal 414 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

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. 20/PUUXVI/2018 tetap menganggap aturan parliamentary threshold pada dasarnya bersifat konstitusional dan tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Merujuk pada Putusan MK No. 20/PUU-XVI/2018 Permohonan Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi dalam hal ini Mahkamah Konstitusi menjelaskan dalam putusannya bahwa permohonan tidak dapat di terima, dan dalam pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi yaitu permohonan *Ne bis in indem*.

Mahkamah Konstitusi juga sudah berulang kali dalam menimbang dan memutuskan, bahwa ketentuan ambang batas parlemen merupakan kebijakan yang konstitusional, sebagai upaya untuk menyederhanakan partai politik, selain itu mahkamah juga mengatakan bahwa adanya ketentuan ambang batas parlemen merupakan kewenangan dari pembentuk Undang-Undang yang tidak dapat dicampuri oleh Mahkamah Konstitusi. Akan tetapi jika kita melihat hal ini dari kacamata hukum jelas dalam hal ini juga penerapan ambang batas pemilu juga sangat bertentangan dengan asas dalam pemilu yang mana di dalamnya menganut

asas “adil”. jika melihat asas keadilan tentu hal ini ada beberapa calon yang sangat di rugikan dikarenakan adanya penerapan ambang batas pemilu, suara yang mereka kumpulkan hangus seketika partai politiknya tidak masuk dalam penghitungan ambang batas parlemen sebesar 4%.

Melihat hal ini peneliti dengan adanya ambang batas parlemen banyak pihak yang di rugikan, yaitu dari partai politiknya itu sendiri, bahkan yang lebih jelasnya adalah calon legislatif yang sudah banyak mengumpulkan suara rakyat yang diwakilkan olehnya, kemudian menutup kemungkinan untuk partai politik yang masih baru untuk duduk di parlemen, peneliti meyakini bahwa dalam partai politik yang kecil tentu juga mempunyai potensi yang besar dalam merumuskan dan membuat peraturan yang seadil-adilnya. Melihat dari teori kedaulatan rakyat yang telah penulis jelaskan dalam kajian teori, tentu hal tersebut terkait ambang batas pemilu banyak aspirasi atau suara rakyat yang tidak bisa di sampaikan melalui calon legislatif yang gagal dikarenakan partainya tidak masuk dalam penghitungan ambang batas.

Dengan adanya ambang batas parlemen yang sangat diuntungkan adalah hanya partai-partai yang besar, yang sudah mempunyai nama, dan sangat kecil kemungkinannya jika partai yang baru bisa lolos ambang batas parlemen, melihat hal ini tentu lembaga legislatif hanya dikuasai oleh beberapa partai besar saja. dan di dalam proses pemilu legislatif dengan adanya sistem parliamentary threshold ada inkonsistensi peraturan, serta hasil pemilu yang tidak proporsional sebagai akibat adanya peraturan parliamentary threshold yang tidak dilakukan dengan carayang jujur, adil jelas bertentangan dengan pasal 22E ayat (1) Undang-undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam penyelenggaraan pemilu legislatif 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. Selain itu Mahkamah Konstitusi juga memberikan pertimbangan bahwa dalam rangka menguatkan sistem pemerintahan presidensial sehingga dibutuhkan sistem multipartai yang sederhana.¹⁶⁴

Letak dasar adanya *parliamentary threshold* adalah untuk mengefektifkan representasi suara rakyat di parlemen, bukan membatasi hak rakyat untuk memilih wakilnya di parlemen. Penerapan *parliamentary threshold* ditujukan untuk penyederhanaan sistem kepartaian dan menciptakan sistem presidensial yang kuat dengan lembaga perwakilan yang efektif. Efektivitas lembaga perwakilan tidak terlepas dari banyak atau sedikitnya faksi-faksi kekuatan politik yang ada di DPR. Semakin sedikit partai politik yang ada di lembaga perwakilan maka efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga perwakilan akan berjalan lebih baik.

Kecenderungan banyak lahirnya partai politik memang merupakan cerminan nilai-nilai demokrasi yang dianut oleh Indonesia. Partai politik dianggap sebagai wadah sekaligus alat bagi penguasa untuk melaksanakan fungsi-fungsi kekuasaannya untuk mencapai tujuan bernegara. Selain itu, sebagai jaminan Hak Asasi Manusia terhadap warga negara berdasarkan Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa negara

¹⁶⁴ Ibid, h.37

menjamin kebebasan bagi warga negara untuk berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pendapatnya secara lisan maupun tulisan.¹⁶⁵

Adanya hak kebebasan untuk mendirikan sebuah partai politik, maka dibutuhkan regulasi untuk mengontrol partai-partai politik yang ada. Upaya untuk menyederhanakan jumlah partai mulai nampak dari panjangnya proses verifikasi yang harus dilalui oleh sebuah partai politik agar bisa menjadi peserta pemilu. Selain itu, upaya menyederhanakan partai juga diwujudkan dengan adanya kebijakan *parliamentary threshold*.

Parliamentary threshold pertama kali diterapkan pada pemilu 2009. Saat pemilu 2009, ketentuan yang berlaku untuk pemberlakuan *parliamentary threshold* ini adalah Pasal 202 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, yang menetapkan bahwa ambang batas parlemen ditetapkan sebesar 2,5 % dari jumlah suara sah secara nasional dan hanya diterapkan dalam penentuan kursi DPR dan tidak berlaku untuk DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota. Namun, pada Pemilu 2009, partai politik yang sebelumnya tidak mendapat kursi di parlemen pada Pemilu 2004 dan seharusnya tidak diperbolehkan menjadi peserta pemilu dapat menjadi peserta pemilu dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 12/PUU-VI/2008. Hal ini mengakibatkan banyaknya partai politik peserta pemilu 2009, yakni 44 parpol (7 partai lokal Aceh), di mana 28 parpol tidak lolos

¹⁶⁵ Erfandi, *Parliamentary Threshold dan HAM dalam Hukum Tata Negara Indonesia* (Setara Press, Malang 2014) h. 126

ambang batas dan hanya membawa 9 (Sembilan) partai politik menuju kursi parlemen di DPR RI.¹⁶⁶

Undang-Undang Pemilu kembali direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 yang menetapkan ambang batas parlemen sebesar 3,5% dan berlaku nasional untuk semua anggota DPR dan DPRD. Namun, kemudian aturan tersebut digugat oleh 14 partai politik ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi mengabulkan sebagian permohonan partai politik atas uji materi Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012. Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, sepanjang frasa, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam pertimbangan putusan, dijelaskan bahwa pemberlakuan parliamentary threshold 3,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota, akan menghilangkan suara parpol yang tidak mencapai 3,5% di tingkat nasional tersebut. Pada akhirnya, Mahkamah Konstitusi menetapkan ambang batas 3,5% tersebut hanya berlaku untuk DPR dan ditiadakan untuk DPRD. Pada pemilu 2014 sebanyak 15 partai politik ikut serta (3 partai politik lokal Aceh) dan dua partai tidak lolos ke parlemen.

Selanjutnya, untuk pemilu tahun 2019, Undang-Undang Pemilu kembali diubah menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, yang menaikkan ambang batas parlemen sebesar 4% dari suara sah nasional dan berlaku nasional untuk semua anggota DPR. Jadi seperti yang terdapat di Pasal 415 Undang-Undang

¹⁶⁶ I Gusti Ayu Apsari Hadi dan Desak Laksmi Brata, Loc Cit, h.40

Nomor 7 Tahun 2017, apabila partai tidak memenuhi 4%, maka tidak diikutkan dalam penghitungan suara untuk kursi DPR. Ketentuan kedua juga terdapat dalam Pasal 414 yang mengatakan semua partai politik itu diikutsertakan dalam penghitungan suara untuk DPRD Kabupaten/Kota. Dari rumusan pasal tersebut, jelas mengatakan bahwa tidak ada ketentuan yang menyatakan perhitungan bagi partai politik yang tidak memenuhi 4% tidak diikutkan dalam perhitungan di DPRD Kabupaten/Kota.¹⁶⁷

Melihat dari beberapa perubahan terkait peraturan tersebut tentu dari lembaga legislatif itu sendiri belum mempunyai desain peraturan yang jelas dalam penentuan ambang batas parlemen. Dari beberapa perubahan tentang ambang batas parlemen tersebut menjadi banyak kerugian yang dialami masyarakat begitu juga partai politik yang tidak masuk ambang batas parlemen. Adapun implementasi penerapan *parliamentary threshold* menurut Undangundang Pemilu Nomor 7 tahun 2017 yang telah dijelaskan dalam uraian di atas Mahkamah Konstitusi dalam pertimbangan hukumnya berpendapat bahwa pemberlakuan *parliamentary threshold* secara nasional tidak mengakomodasi semangat persatuan dalam keberagaman, berpotensi menghalangi aspirasi politik di tingkat daerah serta bertentangan dengan kebhinekaan dan kekhasan aspirasi politik yang beragam di setiap daerah. Dengan diberlakukannya *parliamentary threshold* secara nasional, maka dapat mengurangi, membatasi, dan menghilangkan hakberpolitik masyarakat di daerah. Karena bisa jadi suatu partai politik tidak lolos *parliamentary threshold* secara nasional, namun di beberapa daerah partai politik

¹⁶⁷ Ibid, h.42

tersebut memperoleh suara cukup signifikan atau bahkan menjadi peraih suara mayoritas. Tentunya, hal ini bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat, hak politik, dan keadilan.

Argumen tersebut sejalan dengan amanat yang tertuang dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “*Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*” Meskipun diselenggarakan secara bersamaan dalam satu waktu, namun pemilihan umum legislatif pada dasarnya adalah untuk memilih objek dan sasaran yang berbeda. Objek tersebut terbagi menjadi Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota. Perbedaan ini seharusnya dapat dijadikan sebagai landasan untuk memberlakukan kebijakan yang berbeda pula dalam penentuan *parliamentary threshold*. Penyelenggaraan pemilu sangat terkait dengan persoalan hak asasi manusia. Pemilu sebagai mekanisme demokrasi modern adalah wujud dari prinsip kedaulatan rakyat yang menempatkan manusia dalam derajat yang sama. Pemilu adalah wujud nyata pengakuan hak asasi manusia dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu, pemilu yang demokratis hanya mungkin diselenggarakan jika ada perlindungan hak asasi manusia. Pemilu membutuhkan jaminan hak-hak politik antara lain kebebasan berkeyakinan, kebebasan mengeluarkan pendapat, hak persamaan di depan hukum.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa pengaturan terkait dengan konsep *parliamentary threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum sudah sangat jelas. Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum sudah secara jelas menyatakan bahwa 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. Artinya secara normatif dan berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUUXVI/2018 sesungguhnya tidak ada permasalahan termasuk dari sudut pandang konstitusi yang di dalamnya terdapat pengaturan hak politik. Namun secara empirik atau kenyataan di lapangan hal tersebut belum dapat dipastikan apakah benar *parliamentary threshold* tidak bertentangan dengan hak politik khususnya hak politik peserta dan pemilih di Pemilihan Umum.

D. Regulasi *Parliamentary Threshold* Dalam Pemilu Legislatif Belum Berkeadilan.

Secara konsep, *Parliamentary Threshold* dijelaskan salah satunya oleh Arend Lijphart dengan konsep *Threshold* atau *Electoral Threshold* yang bermakna “*the legal minimum required for representation*”. Selanjutnya dinyatakan bahwa “*in party-list proportional representation system, an election threshold is a clause that stipulates that a party must receive a minimum percentage of votes, either nationally or within a particular district, to get any seats in the parliament*”. Secara sederhana dapat dinyatakan bahwa *Threshold* di Indonesia sekarang

disebut *Parliamentary Threshold* guna memasuki parlemen bagi partai politik dan koalisi yang ikut dalam pemilu.¹⁶⁸

Berdasarkan konsep *Threshold* di atas, sesungguhnya *Threshold* atau ambang batas yang bermakna *Parliamentary Threshold* merupakan suatu instrumen untuk menyederhanakan partai politik yang dapat duduk di parlemen. Seperti yang dikemukakan dalam teori klasik kepartaian yang dikemukakan Giovanni Sartori dan Maurice Duverger bahwa terdapat sebuah upaya untuk melakukan penyederhanaan partai politik apakah akan menggunakan sistem satu partai, sistem dua partai, atau sistem multipartai. Itu semua merupakan sebuah pilihan bagi suatu negara. Secara teoritis, dalam sistem multipartai sederhana akan lebih mudah dilakukan kerja sama, dalam rangka menuju sinergi nasional. Sistem tersebut selain tidak cenderung menimbulkan monolitisme, juga akan menumbuhkan suasana demokratis yang memungkinkan partai politik sebagai aset nasional yang berperan secara optimal.¹⁶⁹

Mengenai *ratio legis* dari *Parliamentary Threshold*, Hanta Yuda mengemukakan bahwa dalam logika politik pemerintahan, sebenarnya bukan jumlah partai politik peserta pemilu yang harus dibatasi tetapi jumlah ideal kekuatan partai politik yang perlu diberdayakan atau dirampingkan di parlemen. Dalam politik keseharian, Presiden atau Pemerintah berhadapan dengan partai politik di parlemen bukan seluruh partai politik peserta pemilu. Sementara sasarannya ada dua. Dalam jangka pendek, fragmentasi kekuatan partai politik di

¹⁶⁸ Indra Pahlevi, "Hasil Pemilu Anggota DPR RI Tahun 2014 dan Penerapan *Parliamentary Threshold*", *Info Singkat Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI*, Vol. VI, No. 09/I/P3DI/Mei/2014, h. 18

¹⁶⁹ *Ibid*, h.18

parlemen menjadi berkurang. Dalam jangka panjang dapat mendorong stabilitas kompetisi sistem kepartaian ke arah inkonstitusionalisasi partai politik.¹⁷⁰

Besaran *Parliamentary Threshold* yang semakin tinggi sesungguhnya secara logis dapat menjadi kekuatan pendorong bagi partai-partai politik kecil untuk menggabungkan diri supaya mampu memperoleh dukungan dari konstituen secara signifikan sebelum pelaksanaan pemilu sehingga nantinya mereka akan mampu lolos *Parliamentary Threshold*. Hal ini sekaligus positif maknanya dalam mengantisipasi potensi hilangnya suara akibat partai-partai politik tersebut tidak mampu memenuhi tuntutan *Parliamentary Threshold*. Jika partai-partai politik kecil tersebut bertindak rasional maka semakin tingginya besaran *Parliamentary Threshold* seyogyanya disikapi dengan langkah strategis penggabungan diri ketimbang memaksakan diri tetap mengikuti pemilu dengan resiko perolehan suaranya tidak diperhitungkan karena gagal lolos *Parliamentary Threshold*.¹⁷¹

Parliamentary Threshold diyakini lebih efektif membatasi partai politik di parlemen. Dalam *Parliamentary Threshold* ambang batas ditetapkan kepada partai politik untuk mengirimkan wakilnya ke parlemen. Fokusnya adalah mengurangi jumlah partai politik di parlemen, bukan di pemilu. *Parliamentary Threshold* dinilai lebih efektif menjaring partai politik yang serius memperjuangkan aspirasi

¹⁷⁰ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2010), h 43-49

¹⁷¹ Kuswanto, "Penyederhanaan Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Presidensiil yang Multi Partai" *Artikel*, h 30

masyarakat karena selama ini banyak elite politik mendirikan partai politik hanya untuk merebut posisi politik.¹⁷²

Sejak pemilu 1999, Indonesia sebenarnya sudah memberlakukan desain kelembagaan untuk membangun sistem multipartai sederhana melalui *Threshold*. Menurut literatur mengenai sistem pemilihan, *Threshold* berarti dukungan suara minimal yang harus dimiliki oleh partai atau seseorang untuk memperoleh kursi di parlemen. Batasan demikian bisa disebutkan dan dipaksakan secara formal di dalam aturan pemilu (*formal threshold*) maupun yang tercermin dari perhitungan *de-facto* secara matematis. Mekanisme demikian dimaksudkan menciptakan sistem perwakilan dan sistem kepartaian yang stabil. Pada akhirnya, sistem ini diyakini bisa membawa pemerintahan yang lebih stabil dan efektif.¹⁷³

Threshold merupakan persyaratan minimal dukungan yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan perwakilan yang biasanya dilihat dari persentase perolehan suara di pemilu. Ada dua istilah *Threshold* yang dipraktikkan dalam pemilu di beberapa negara yakni *Electoral Threshold* dan *Parliamentary Threshold*. *Electoral Threshold* merupakan ambang batas persyaratan minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mengikuti pemilu periode berikutnya. Sedangkan *Parliamentary Threshold* merupakan ambang batas persyaratan minimal harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan kursi di parlemen. *Threshold*, *Electoral Threshold*, ataupun *Parliamentary Threshold* pada dasarnya sama, yakni ambang batas (syarat) yang harus dilampaui oleh partai politik untuk dapat

¹⁷² www.hukumonline.com "Parliamentary Threshold Lebih Efektif Menjaring Parpol Berkualitas" diakses pada 17 Desember 2023 pukul 17.25 WIB

¹⁷³ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana, 2015), h.72-73

mengirimkan wakilnya ke lembaga perwakilan. Biasanya dinyatakan dengan persentase perolehan suara sah atau di beberapa daerah bisa dinyatakan dalam bentuk perolehan minimal kursi yang dikenal sebagai bilangan pembagi pemilih.¹⁷⁴

Wujud dari *Threshold* itu berupa persentase minimal perolehan suara di dalam angka tertentu. Tetapi, antara negara yang satu dengan yang lain mengimplementasikan persentase yang tidak sama, ada yang 0,67% (nol koma enam puluh tujuh persen) atau adapula yang 10% (sepuluh persen), yang pasti adalah bahwa partai-partai yang gagal memperoleh batasan suara minimal itu berarti gagal memperoleh kursi di parlemen. Artinya, implikasi dari aturan seperti itu adalah hanya partai-partai yang memperoleh suara yang cukup berarti saja yang bisa memengaruhi proses politik secara formal karena memiliki kursi di parlemen.¹⁷⁵

Sebenarnya *Threshold* adalah konsep netral mengenai batasan perolehan suara partai. Lazimnya objek *Threshold* adalah parlemen sehingga populer istilah *Parliamentary Threshold*. *Threshold* merupakan instrumen untuk tidak hanya mengurangi laju pertumbuhan partai tapi juga mempersempit rentang ideologis partai. Jumlah partai yang berlebihan membingungkan pemilih. Partai yang terlalu banyak (dengan jumlah kursi sedikit) di parlemen mengakibatkan artikulasi dan agregasi kepentingan pemilih tidak efektif. Sehingga, banyaknya partai dan

¹⁷⁴ Wasisto Raharjo Jati, "Menuju Sistem Pemilu dengan Ambang Batas Parlemen yang Afirmatif : Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012" *Jurnal Yudisial*, Edisi No. 2 Vol.6, Agustus 2013, h 149

¹⁷⁵ Kacung Marijan, Loc Cit, h.74

lebarnya rentang ideologi partai justru hanya menguntungkan elite partai karena mereka sibuk melakukan kalkulasi politik.¹⁷⁶

Konsep ambang batas (*Threshold*) umumnya dibagi menjadi 2 (dua), yaitu ambang batas efektif (*effective threshold*) dan ambang batas formal (*formal threshold*). Ambang batas efektif menunjukkan jika besaran daerah pemilihan adalah 4 (empat) kursi, maka ambang batas efektif kursi adalah 15% (lima belas persen) suara. Artinya, partai politik berpeluang mendapatkan kursi yang tersedia di daerah pemilihan tersebut, apabila meraih sedikitnya 15% (lima belas persen) suara. Ambang batas efektif ini sekali lagi memperjelas tingkat kompetisi partai politik dalam perebutan kursi di setiap daerah pemilihan. Pada daerah pemilihan berkursi kecil tingkat persaingan sangat tinggi, sebaliknya pada daerah pemilihan berkursi besar, tingkat persaingan rendah.¹⁷⁷

Rumus ambang batas efektif yang ditemukan Taagepara, Shugart dan Lijphart memastikan tingkat kompetisi partai politik disetiap daerah pemilihan. Artinya, meskipun undang-undang tidak menentukan angka ambang batas perolehan kursi, dengan sendirinya besaran daerah pemilihan sudah menunjukkan adanya persentase suara minimal yang harus diperoleh partai politik agar meraih kursi. Itulah sebabnya, besaran ambang batas atas, ambang batas bawah dan ambang batas efektif disebut dengan ambang batas terselubung. Artinya, tidak tersebut dalam peraturan pemilu, tetapi nyata ada secara sistematis. Namun, jika besaran

¹⁷⁶ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu: Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), h. 148-149

¹⁷⁷ Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan : Pengaruh Parliamentary Threshold terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, (Jakarta: Perludem, 2011), h. 16

ambang batas itu ditulis dalam undang-undang, maka disebut ambang batas formal.¹⁷⁸

Terkait hal menentukan ambang batas formal tergantung pada kesempatan pembuat undang-undang. Jika mereka ingin mengurangi jumlah partai-partai politik untuk masuk di parlemen, maka besaran ambang batas formal bisa di atas angka ambang batas efektif atau bahkan di atas angka ambang batas atas. Sebaliknya, jika pembuat undang-undang sepakat membuka peluang masuknya partai-partai baru dan partai-partai kecil, maka besaran ambang batas formal bisa di bawah angka ambang batas efektif, bahkan di bawah angka ambang batas bawah.¹⁷⁹

Mengenai ambang batas efektif, Arend Lijphart menguraikan formula dalam menentukan ambang batas efektif dengan rumus $T (eff) = 75\% / (m+1)$, dimana $T (eff)$ adalah ambang batas efektif (*effective threshold*), dan m adalah besaran daerah pemilihan (*district magnitude*). Sebagai contoh, jika m (besaran daerah pemilihan) adalah 10 (sepuluh) kursi, maka ambang batas efektif yang didapatkan adalah sebesar 6,8% (enam koma delapan persen), sehingga suatu partai politik berpeluang mendapatkan kursi yang tersedia di daerah pemilihan tersebut bilamana meraih sedikitnya 6,8% (enam koma delapan persen) suara. Formula ambang batas efektif tersebut memperjelas tingkat kompetisi partai politik dalam perebutan kursi di setiap daerah pemilihan. Tingkat persaingan pada daerah

¹⁷⁸ Ibid,

¹⁷⁹ Ibid, h.17

pemilihan dengan kursi sedikit akan sangat tinggi, sebaliknya tingkat persaingan pada daerah pemilihan dengan kursi banyak cenderung rendah.¹⁸⁰

Tujuan diadakannya ambang batas dalam sistem pemilu di suatu negara dikarenakan ada dua hal, yakni:

- (1) Membatasi jumlah partai politik yang memperoleh dukungan tidak signifikan dari pemilih untuk masuk parlemen. Kondisi tersebut yang kemudian menjadikan fungsi parlemen yakni fungsi legislasi, anggaran, maupun pengawasan karena adanya konflik kepentingan dari berbagai macam banyak partai politik tersebut.
- (2) Menyaring partai politik peserta pemilu berikutnya. Banyaknya partai politik peserta pemilu, tidak hanya berdampak pada membengkaknya dana penyelenggaraan pemilu, tetapi juga membuat pemilih bingung dalam memberikan suara.¹⁸¹

Kebijakan terkait *Threshold* bisa digunakan sebagai parameter untuk menentukan kondisi demokrasi di suatu negara. Terdapat dua karakter negara demokrasi, yaitu negara demokrasi transisi dan negara demokrasi mapan. Biasanya, negara demokrasi transisi terutama yang sedang bergerak di situasi dan gejolak konflik yang mendalam, cenderung lebih memerlukan keterikatan diantar semua pihak. Dengan demikian, dibutuhkan *Threshold* yang rendah bagi partai

¹⁸⁰ Wandu Dharma Ciputra, *Ketentuan Parliamentary Threshold terkait Penyederhanaan Jumlah Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia*, Tesis, 2017, h. 75

¹⁸¹ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu: Dari Sistem Sampai Elemen Teknis*, Op Cit, h. 150

peserta pemilu agar bisa menyuarakan aspirasinya. Sementara untuk negara demokrasi mapan, biasanya lebih memilih *Threshold* yang lebih tinggi.¹⁸²

Ketentuan berkaitan dengan *Parliamentary Threshold* dapat berubah dinamis tergantung pada kondisi masyarakat dan kesepakatan di tingkat parlemen. Perubahan dan sifat dinamis dari kebijakan terkait ambang batas parlemen tersebut dikarenakan penerapan *Parliamentary Threshold* memiliki tujuan tertentu. Biasanya tujuan penerapan *Parliamentary Threshold* bergantung pada kebutuhan masing-masing negara. Sebagai contoh, pemberlakuan *Parliamentary Threshold* sebesar 5% (lima persen) di Jerman yang bertujuan untuk membatasi terpilihnya kelompok ekstremis dan upaya menghentikan partai-partai kecil agar tidak mendapatkan perwakilan.¹⁸³

Penerapan *Parliamentary Threshold* juga berimplikasi pada peningkatan tingkat disproportionalitas di dalam sistem perwakilan. Hal ini terjadi karena pada dasarnya, ketika aturan ini diimplementasikan banyak suara yang terbuang atau tidak dihitung. Di Polandia, misalnya yang menerapkan *Threshold* sebesar 5% (lima persen) pada pemilu 1993, telah menyebabkan 34% (tiga puluh empat persen) suara yang terbuang karena suara ini dimiliki oleh partai-partai yang memperoleh dukungan kurang dari 5% (lima persen). Dalam *Threshold* seperti itu, apabila dilihat dari segi jumlah, sistem kepartaian yang dimiliki oleh suatu

¹⁸² Ibid

¹⁸³ Ben Reilly dan Andrew Reynolds, *Desain Sistem Pemilu Buku Panduan Baru International IDEA*, (Jakarta: Perludem, 2016), h.65

negara bisa jadi terkategori multipartai penuh, misalnya saja memiliki lebih dari 10 (sepuluh) partai.¹⁸⁴

Parliamentary Threshold berimplikasi pada penyederhanaan partai. Dibanding *Electoral Threshold*, pengaruh *Parliamentary Threshold* sangat kuat dalam mengurangi partai. *Electoral Threshold* adalah persentase perolehan suara tertentu yang dijadikan prasyarat untuk ikut pemilu yang akan datang. Praktis, pengurangan partai dilakukan oleh penyelenggara pemilu, bukan oleh pemilih. Berbeda dengan *Parliamentary Threshold*, persentase perolehan suara untuk bisa memperoleh suara di kursi parlemen pada pemilu yang bersangkutan. Partai bisa selalu menjadi kontestan pemilu tapi jika tidak melampaui *Parliamentary Threshold* otomatis tidak memperoleh kursi.¹⁸⁵

Pemerintahan akan lancar dan pengambilan kebijakan akan efektif jika didukung mayoritas anggota parlemen. Sebaliknya, pemerintahan menjadi tidak stabil dan pengambilan kebijakan acapkali macet tanpa dukungan mayoritas parlemen. Banyaknya partai di parlemen berimplikasi tiadanya mayoritas di parlemen. Hal itu menyulitkan pemerintahan membangun dukungan, yang acapkali mengganggu stabilitas politik karena harus mengakomodasi banyak kepentingan. Dengan demikian, penerapan *Parliamentary Threshold* membantu membangun stabilitas pemerintahan.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Bryon Moraski dan Gerhard Loewenberg, The Effect of Legal Threshold on the Revival of Former Communist Parties in East-Central Europe, *The Journal of Politics Volume 61, Number 1Feb. 1999*, diakses pada tanggal 23 desember 2023 pukul 19.34 WIB

¹⁸⁵ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia...*, *Op Cit*

¹⁸⁶ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu...*, *Op Cit*, h. 149-150

Oleh karena itu, partai politik yang berhasil ikut pemilu belum tentu akan menjadi kekuatan politik dalam parlemen, karena untuk dapat menempatkan wakil di parlemen harus memenuhi *Parliamentary Threshold*. Penentuan *Parliamentary Threshold* memiliki rasionalitas, karena suatu partai politik tidak mungkin dapat memperjuangkan atau mempengaruhi suatu keputusan di parlemen tanpa memenuhi *Parliamentary Threshold*. Namun, *Parliamentary Threshold* tidak boleh ditentukan terlalu tinggi karena akan mengakibatkan banyaknya suara pemilih yang “dipindahkan” jika calon yang dipilih ternyata partainya tidak lolos *Parliamentary Threshold*.¹⁸⁷

Puncak penyederhanaan partai politik ditujukan untuk memperkecil jumlah kekuatan politik di parlemen. Upaya ini memiliki arti yang strategis karena selama ini masalah ketidakstabilan sistem presidensial terjadi pada saat pemerintah berhadapan dengan parlemen. Pada saat kekuatan parlemen lebih sederhana, pembuatan keputusan juga lebih mudah dilakukan. Penyederhanaan pada wilayah ini dilakukan dengan memperketat atau bahkan menentukan jumlah fraksi di DPR. Misalnya dibentuk 3 (tiga) fraksi, yaitu fraksi pemerintah, fraksi oposisi dan fraksi tengah.¹⁸⁸

Letak dasar adanya *Parliamentary Threshold* adalah untuk mengefektifitaskan representasi suara rakyat di parlemen, bukan membatasi hak suara rakyat untuk memilih wakilnya di parlemen. Suara yang terwakili bukan berarti membuat rakyat kehilangan kedudukannya di parlemen. Rakyat Indonesia baik yang

¹⁸⁷ Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945*, (Jakarta: Konstitusi Press (Konpress), 2013), h. 132

¹⁸⁸ Ibid

pilihannya duduk di Dewan Perwakilan Rakyat maupun yang tidak tetap dalam koridor demokrasi. Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih harus mengesampingkan kepentingan golongan atau partainya dan mengutamakan kepentingan rakyat secara keseluruhan. Selain itu dengan kenaikan *Parliamentary Threshold* akan mempengaruhi peta kekuatan partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat. Indonesia yang menganut sistem multipartai akan menjadi sistem multipartai sederhana. Artinya, jumlah partai politik akan menjadi lebih mengecil sehingga dapat menciptakan pemerintahan yang stabil.¹⁸⁹

Ketentuan ambang batas perwakilan atau *Parliamentary Threshold* adalah hambatan legal terhadap partai politik peserta pemilu untuk mendapatkan kursi di parlemen karena tidak mendapat dukungan signifikan dari pemilih. Tujuan penerapan ketentuan ambang batas adalah untuk mengurangi jumlah partai politik di parlemen dalam rangka menyederhanakan sistem kepartaian. Selain itu, ambang batas juga bisa digunakan sebagai instrumen untuk menyaring peserta pemilu berikutnya. Berkurangnya jumlah partai politik di parlemen diharapkan akan mengefektifkan kerja parlemen karena proses pengambilan keputusan akan lebih mudah.¹⁹⁰

Ketentuan tentang *parliamentary threshold* di masing-masing negara umumnya dipengaruhi oleh keberadaan kultural dan historis negara tersebut berdiri. Tidak ada besaran resmi bagi suatu negara mengenai penerapan *parliamentary threshold*. Beberapa referensi mengenai *parliamentary threshold* di beberapa

¹⁸⁹ Abdul Rokhim, "Pemilihan Umum dengan Model *Parliamentary Threshold* Menuju Pemerintahan yang Demokratis di Indonesia", *DIH Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi No. 14 Vol 7, Agustus 2011, h. 93.

¹⁹⁰ Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan...*, *Op.Cit*, hlm. 51

negara menunjukkan variabel yang berbeda. Negaranegara di dunia yang menerapkan *parliamentary threshold*, tidak ada batas mutlak bagi setiap negara. Batas mutlak ini tidak membutuhkan adanya suatu keharusan bagi setiap negara untuk menerapkannya. Hal yang lazim adalah terdapat pengecualian dari mekanisme *parliamentary threshold*.

Jika di Indonesia sendiri *parliamentary threshold* merupakan syarat ambang batas perolehan suara partai politik untuk bisa masuk di parlemen. Jadi, setelah hasil jumlah suara masing-masing partai politik diketahui seluruhnya, lalu dibagi dengan jumlah suara secara nasional ketentuan tersebut diterapkan dalam Pemilihan umum tahun 2019, bahkan bukan hanya pada pemilu legislatif 2019 saja melainkan berawal dari pemilu legislatif tahun 2009, 2014 dan 2019 ketentuan terbaru tersebut dirumuskan secara implisit dalam pasal 414 Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Adapun bunyi pasal tersebut adalah:

- 1) 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.

2) Ketentuan Sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan suara DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.¹⁹¹

Ketentuan tentang *parliamentary threshold* atau ambang batas bagi partai politik untuk bisa mendudukkan anggotanya di parlemen sendiri menuai pro dan kontra.

Memang pada umumnya, baik DPR maupun pengamat berpandangan bahwa *parliamentary threshold* secara teoritis baik. Namun dari dinamika yang berkembang terkait dengan tingkat kesadaran budaya politik masyarakat tampaknya gagasan ini mengalami kendala. Penerapan *parliamentary threshold* juga dinilai tidak mengakomodasi kepentingan seluruh komponen potensi politik bangsa dan juga kurang menyerap aspirasi dari rakyat itu sendiri. Dikhawatirkan penerapan *parliamentary threshold* pada pemilihan umum akan membawaimplikasi buruk terhadap proses demokrasi.

Penerapan *parliamentary threshold* di tingkat bawah mempunyai potensi konflik horizontal karena ketika ada calon yang terpilih tetapi karena tidak memenuhi *parliamentary threshold*, akhirnya calon terpilih itu tidak bisa duduk diparlemen. Misalnya jumlah Pemilih Terdaftar (DPT) untuk pemilu DPR sebanyak 100.000.000 orang pemilih dan dari DPT ini (misalkan saja, yang menggunakan hak suara/yang datang ke TPS serta cara mencentang surat suara secara benar adalah 70 % dari DPT), sehingga suara sah nasional menjadi 70.000.000 suara (pemilih). Berdasarkan data tersebut, bila suatu partai politik tidak mencapai perolehan suara minimal 4 % dari suara sah nasional atau sebesar 1.750.000 suara,

¹⁹¹ Lihat Pasal 414 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

maka parpol tersebut tidak akan memperoleh kursi DPR untuk daerah pemilihan (dapil) manapun, karena memang parpol tersebut tidak akan dilibatkan lagi dalam penghitungan kursi DPR. Walaupun mereka mempunyai calon terpilih dengan suara terbanyak bahkan dengan jumlah suara melebihi bilangan pembagi pemilik, calon tersebut tetap tidak bisa duduk di parlemen.¹⁹²

Parliamentary threshold secara teoritik itu bagus karena bertujuan untuk menyederhanakan partai politik di parlemen dan memastikan suara yang diperoleh partai politik hasil Pemilihan Umum. Namun, kondisi masyarakat Indonesia yang masih pluralistik dan tingkat kesadaran politik masyarakat yang masih sedang berkembang perlu mendapatkan perhatian yang serius dan jika kita analisis permasalahan ini dari teori kedaulatan rakyat tentu dari adanya ketentuan ambang batas parlemen sebesar 4% banyak suara dari masyarakat yang hangus begitu saja, kenapa tidak ketika suara yang mereka aspirasikan kepada salah satu partai politik atau calon legislatif itu tidak masuk ambang batas parlemen maka suara mereka hangus dan tak di anggap, banyak juga dari peserta calon legislatif yang sudah memiliki banyak suaranya dalam pemilu namun hangus begitu saja ketika partai politiknya tersebut tidak memenuhi dari ambang batas parlemen itu sendiri, tentu hal ini terdapat kerugian yang sangat besar, bukan hanya pada masyarakat yang suaranya hilang, melainkan para peserta calon legislatif yang sudah mengeluarkan uang yang tidak sedikit jumlahnya, namun mereka gagal karena adanya ambang batas parlemen tersebut.

¹⁹² Sunny Ummul Firdaus “*Relevansi Parliamentary Threshold terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis*”, h.94

Penerapan *parliamentary threshold* merupakan instrumen untuk pengurangan jumlah partai politik pada parlemen dalam rangka menyederhanakan sistem kepartaian, guna mewujudkan kondisi politik yang stabil. *Parliamentary threshold* dapat membantu meningkatkan kinerja parlemen. Ketika terjadi kenaikan persentase ambang batas parlemen, maka anggota fraksi termotivasi untuk menjadi lebih maksimal dalam mewujudkan aspirasi masyarakat. Menurut Pemerintah, hal terpenting yang menjadi alasan penyederhanaan partai politik adalah untuk melindungi demokrasi dari hal-hal negatif, yaitu kebebasan politik yang tidak mampu mewujudkan ide pemerintahan dari dan untuk rakyat, yaitu rakyat sebagai penerima manfaat pemerintahan. Penyederhanaan jumlah partai politik dengan penerapan *parliamentary threshold* tidak bertentangan dengan demokrasi dan hak asasi manusia terutama hak untuk berserikat, berkumpul, dan menyatakan pendapat. Partai politik merupakan salah satu sistem yang menjadi alat pendukung demokrasi. Oleh karena itu, banyak sedikitnya jumlah partai politik tidak dapat dijadikan tumpuan sebagai satu-satunya ukuran untuk menilai demokratis atau tidaknya sebuah negara.

Menurut pemerintah, pengaturan *parliamentary threshold* tidak menimbulkan ketidakadilan bagi pemilih dan peserta Pemilu ataupun mengurangi keterwakilan rakyat sebagai pemilih di parlemen. Menurut Pemerintah, diberlakukannya *parliamentary threshold* adalah untuk terciptanya efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan karena partai politik yang berada di parlemen merupakan partai politik yang didukung secara baik oleh masyarakat, dibuktikan dari perolehan suara atau kursi yang didapatkan melalui pemilu. *Parliamentary*

threshold berfungsi untuk mendorong peningkatan fungsi-fungsi partai politik, sehingga partai politik akan mengimplementasikan seluruh fungsi-fungsi partai politik, agar dapat meningkatkan kualitas partai politik. Peningkatan kualitas partai politik akan memicu masyarakat untuk mendukung dan memberikan suaranya kepada partai politik yang berkualitas. Oleh karena Partai politik yang berkualitas akan menghasilkan anggota parlemen yang berintegritas dan kompeten, maka kebijakan-kebijakan yang dihasilkan oleh parlemen merupakan kebijakan yang mewujudkan aspirasi rakyat guna terciptanya kesejahteraan rakyat.

Menurut Pemerintah, pengaturan *Parliamentary threshold* dalam UU Pemilu merupakan salah satu tahapan yang harus dilaksanakan untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, dan memberikan kepastian hukum bagi calon Anggota DPR, karena dengan adanya *Parliamentary threshold* yang sudah ditentukan, maka calon Anggota DPR akan maksimal dalam menyampaikan visi misi untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat, serta rakyat sebagai pemilih dapat mengetahui integritas, profesionalitas, dan akuntabilitas calon Anggota DPR yang akan dipilihnya. Dalam penentuan *parliamentary threshold* telah dilakukan pembahasan secara intensif dan komprehensif dalam pembentukan UU Nomor 7 Tahun 2017, dan disepakati bahwa *parliamentary threshold* paling rendah 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan kursi anggota DPR. Hal tersebut juga terjadi pada pembahasan terkait dengan sistem pemilu proporsional, alokasi kursi per daerah pemilihan, dan metode konversi suara ke kursi. Hal ini merupakan tujuan

dari pembuat undang-undang menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen, sehingga dengan mekanisme penetapan *parliamentary threshold*, kinerja parlemen lebih efektif dan terbentuknya stabilitas pemerintahan. Pemerintah juga menjelaskan, meski undang-undang yang diuji dalam permohonan a quo berbeda, akan tetapi norma yang diuji secara substansi tidak berbeda dengan norma yang telah dinilai oleh Mahkamah melalui puluhan-putusan yang telah dikeluarkan MK, khususnya putusan yang berkenaan dengan *parliamentary threshold* untuk keanggotaan DPR. Mahkamah telah menegaskan pendiriannya bahwa hal tersebut berkaitan dengan politik penyederhanaan kepartaian dengan menyatakan *open legal policy* sepanjang tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas.

Permohonan perkara Nomor 116/PUU-XXI/2023 ini diajukan oleh Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Perludem (Pemohon) mempersoalkan norma Pasal 414 ayat (1) UU Pemilu sepanjang frasa “paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional”. Selengkapnya Pasal 414 ayat (1) UU Pemilu menyatakan, “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. Dalam sidang pemeriksaan pendahuluan yang digelar di MK, Pemohon, menjelaskan hubungan *parliamentary threshold* dengan sistem pemilu proporsional. Pemohon berargumen, *parliamentary threshold* ini adalah salah satu variabel penting dari sistem pemilu yang akan berdampak langsung kepada proses konversi suara menjadi kursi. Menurut Perludem, ketentuan *parliamentary*

threshold ini tidak boleh tidak dikaitkan dengan ketentuan di dalam Pasal 168 ayat (2) UU Pemilu yang mengatur bahwa pemilu untuk memilih anggota DPR baik provinsi maupun kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Perludem mengaitkan ketentuan *parliamentary threshold* ini dengan tidak konsistennya atau menimbulkan ketidakpastian antara ketentuan *Parliamentary threshold* yang 4% dan berakibat tidak terwujudnya sistem pemilu yang proporsional karena hasil pemilunya tidak proporsional.

Menurut Perludem, salah satu yang menentukan hasil pemilu menjadi proporsional atau tidak adalah ketentuan *Parliamentary threshold* yang notabene adalah salah satu variabel dari sistem pemilu. Oleh karena itu, Perludem meminta MK menyatakan Pasal 414 ayat (1) UU Pemilu sepanjang frasa “paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional” bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai “Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara yang ditetapkan berdasarkan perhitungan rasional matematis dan dilakukan secara terbuka, jujur, dan adil sesuai dengan prinsip sistem pemilu proporsional”. Selain itu, meminta MK agar memerintahkan kepada Presiden dan DPR sebagai Pembentuk Undang-Undang untuk segera melakukan perbaikan terhadap ketentuan *Parliamentary Treshold* di dalam UU Pemilu, dengan merumuskan besaran angka ambang batas parlemen berdasarkan perhitungan rasional matematis dan dilakukan secara terbuka, jujur, dan adil sesuai dengan prinsip sistem pemilu proporsional.

Permohonan lainnya adalah permohonan perkara Nomor 124/PUU- XXI/2023 yang diajukan oleh Dewan Pengurus Pusat Partai Ummat yang diwakiloleh Ridho Rahmadi (Ketua Umum Partai Ummat) dan A. Muhajir (Sekretaris Jenderal Partai Ummat). Partai Ummat menguji Pasal 414 ayat (1) UU Pemilu. Dalam sidang pemeriksaan pendahuluan yang digelar di MK Partai Ummat, mempersoalkan tolok ukur 4% yang dijadikan batas untuk perolehan kursi anggota DPR pada UU Pemilu yang sekarang. Sebagai analogi, batas-batas yang ditetapkan untuk memperoleh kursi anggota DPR berdasar pemilu sebelumnya. Misalnya pada Pemilu 1999 menetapkan ambang batas 2%. Sementara pada Pemilu 2004 yang diikuti oleh 24 partai politik, menerapkan ambang batas 3% untuk perolehan kursi anggota DPR dan 4% untuk kursi anggota DPRD Provinsi. Lain halnya dengan Pemilu 2009 yang mendasarkan ketentuan pada Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan ambang batas 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di DPR.

Menurut Partai Ummat, penentuan *Parliamentary threshold* bagi parpol peserta pemilu untuk diikutkan dalam penghitungan perolehan kursi DPR sebagaimana yang diatur Pasal 414 ayat (1) UU Pemilu, tidak hanya berdasarkan perolehan suara sah nasional. Sehingga perlu juga menjadikan perolehan akumulasi kursi DPR dari setiap daerah pemilihan (dapil) sebagai *Parliamentary threshold*. Sebab, harga kursi di dapil yang berada di luar pulau Jawa khususnya, jauh lebih rendah dibandingkan dengan harga kursi di Pulau Jawa. Sistem ini sejatinya bentuk lain

dari menjamin agar hasil pemilu lebih proporsional dalam koridor sistem pemilu yang diamanatkan UUD NRI 1945 dengan adil. Oleh karena itu, Partai Ummat meminta MK menyatakan Pasal 414 ayat (1) UU Pemilu bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai, “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehansuara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional atau memperoleh 4% (empat persen) dari jumlah kursi DPR untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR.”



BAB IV

KELEMAHAN-KELEMAHAN PADA REGULASI *PARLIAMENTARY THRESHOLD* PADA PEMILIHAN LEGISLATIF DI INDONESIA

Parliamentary Threshold merupakan syarat minimal perolehan suara yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk diikutsertakan dalam konversi suara ke kursi. Sederhananya, *Parliamentary Threshold* adalah syarat bagi partai politik untuk mendapatkan kursi legislatif. Ketentuan ini sudah berlaku sejak Pemilu 2009 sampai dengan Pemilu 2019 lalu dengan besaran yang berbeda-beda. Pada Pemilu 2009 besaran *Parliamentary Threshold* adalah 2,5%, kemudian 3,5% di Pemilu 2014, dan 4% pada Pemilu 2019. Sejak 2009 hingga 2019 *Parliamentary Threshold* hanya berlaku pada level Pemilu DPR saja. Sehingga setiap partai politik yang ingin mendapatkan kursi DPR harus memperoleh suara sah nasional sebesar persentase *Parliamentary Threshold* yang berlaku. Sedangkan bagi partai politik yang tidak memenuhi ambang batas tersebut tidak bisa diikutsertakan dalam konversi suara ke kursi dan suaranya terbuang begitu saja (*wasted vote*).¹⁹³

Dalam praktik selama ini, penentuan angka *Parliamentary Threshold* dalam undang-undang pemilu tidak pernah didasarkan pada basis perhitungan yang transparan, terbuka, dan sesuai dengan prinsip pemilu proporsional. Menjaga proporsionalitas atau keberimbangan hasil pemilu legislatif menjadi tujuan utama dari diadakannya Pemilu dengan asas Luber Jurdil. Sebagai negara yang menerapkan sistem pemilu proporsional di pemilu legislatif sudah sepatutnya

¹⁹³ <https://perludem.org/2020/06/25/perludem-uji-materi-ketentuan-ambang-batas-parlemen-parliamentary-threshold/>, diakses pada tanggal 18 Desember 2023 pukul 14.28 WIB

proporsionalitas harus terpenuhi secara baik. Terlebih lagi Pasal 22E UUD NRI 1945 secara tegas menyebutkan “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*”.

Keberadaan *Parliamentary Threshold* dalam prakteknya sedikit banyak mengganggu prinsip adil utamanya keadilan dalam konversi suara ke kursi bagi partai politik selaku peserta pemilu dan juga bagi pemilih yang memberikan suaranya. Untuk itu, dengan adanya kajian materi ketentuan *Parliamentary Threshold* harapannya dapat semakin mempertegas dan menjaga proporsionalitas pemilu di Indonesia kedepan. Masih adanya kelemahan-kelemahan terhadap ambang batas parlemen ini sehingga perlu adanya perbaikan-perbaikan regulasi *Parliamentary Threshold*. Misalnya, berkaitan dengan besaran *Parliamentary Threshold* yang basis penentuannya mengabaikan prinsip pemilu proporsional dan tiap pemilu cenderung mengalami peningkatan tanpa akuntabilitas metode penentuan yang rasional menjadi masalah tersendiri dalam regulasi *Parliamentary Threshold* di Indonesia saat ini.

A. Kelemahan Dalam Segi Substansi Hukum

1. Pengaturan *Parliamentary Threshold* Dalam UU No. 17 Tidak Melindungi Hak-Hak Keterwakilan Minoritas

Politik hukum *parliamentary threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum telah ditemukan. Analisis selanjutnya yang perlu diteliti yaitu tentang pengaturan dan dampak dari adanya *parliamentary threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Identifikasi terkait dengan pengaturan

dan dampak adanya *parliamentary threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum adalah untuk mengetahui sejauh mana *parliamentary threshold* berkolerasi dengan hak politik. Mengingat *parliamentary threshold* erat kaitannya dengan Pemilihan Umum yang tidak lain merupakan sistem politik. Pertanyaannya adalah apakah adanya *parliamentary threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum tidak membatasi hak politik khususnya hak politik peserta Pemilihan Umum sehingga secara konstitusional bertentangan dengan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945?

Pertanyaan tersebut wajib untuk dijawab untuk memberikan jaminan bahwa pengaturan dan penerapan *parliamentary threshold* tidak bertentangan dengan hak politik peserta Pemilihan Umum. Secara normatif dan kasat mata sesungguhnya *parliamentary threshold* dapat dikatakan tidak bertentangan dan tidak membatasi hak politik peserta Pemilihan Umum. Dasar pernyataan tersebut adalah pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XVI/2018 sebagaimana telah disinggung sebelumnya bahwa *parliamentary threshold* merupakan *open legal policy* dan konstitusional sepanjang tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas.

Sayangnya dalam putusan tersebut Mahkamah Konstitusi tidak memberikan definisi atau kejelasan terkait dengan hak politik seperti apa

yang tidak boleh ditentang oleh *parliamentary threshold*. Mahkamah Konstitusi hanya memberikan hal-hal umum yang tidak boleh dilanggar oleh *parliamentary threshold*. Tidak ada kejelasan terkait dengan hak politik yang seperti apa untuk tidak dilanggar oleh *parliamentary threshold* memberikan pertanyaan yang lebih berat. Putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009 terkait dengan *parliamentary threshold* juga belum memberikan kejelasan tentang hak politik yang tidak boleh dilanggar oleh *parliamentary threshold*.

Parliamentary threshold merupakan kebijakan yang diambil pemerintah dan DPR dalam rangka penyederhanaan partai politik. *Parliamentary threshold* tersebut memiliki legalitas sebab didukung oleh adanya undang-undang. Selain itu, *parliamentary threshold* yang menggagalkan partai politik untuk mendudukkan wakil-wakilnya di parlemen (setelah memenuhi BPP) karena tidak mampu memenuhi *parliamentary threshold*, juga didukung oleh argumen formal yang tidak menganggap serius hilangnya keterwakilan minoritas.

Argumen formal hakikatnya hanya menjabarkan suatu masalah pada posisi netral sehingga tidak menggali nilai-nilai substantif dari suatu permasalahan yang sebenarnya perlu untuk menjadi perhatian khusus. Argumen formal yang digunakan untuk mendukung *parliamentary threshold* sangatlah dangkal dalam menganalisa masalah masalah yang timbul akibat dari penerapan *parliamentary threshold*. Argumen formal

tidak melihat apabila *parliamentary threshold* diterapkan maka akan berdampak serius pada pelanggaran prinsip-prinsip fundamental yang seharusnya dipertahankan. Sifat argumen formal yang dangkal dapat terlihat dari cara memandang kompetisi dalam Pemilu hanya sebatas persaingan antara partai politik, tetapi argumen formal tidak melihat bahwa dalam Pemilu juga terdapat persaingan antar caleg untuk memenuhi BPP. Argumen formal sangatlah sederhana bahkan cenderung dangkal dalam menjelaskan permasalahan di atas, terlebih argumen formal telah memisahkan persaingan antara partai politik dan persaingan antar caleg dalam Pemilu sehingga terkesan bahwa dalam Pemilu yang ada hanya persaingan antara partai politik tanpa melibatkan caleg.¹⁹⁴

Selain memisahkan persaingan partai politik dan persaingan antar caleg dalam Pemilu, argumen formal juga dapat membahayakan demokrasi. Sejatinya ide dasar dari demokrasi perwakilan yaitu sistem politik harus mewakili secara keseluruhan, akan tetapi kenyataannya ide dasar demokrasi yang mengharuskan perwakilan keseluruhan tidak dapat sepenuhnya diterapkan sehingga mensyaratkan seorang wakil harus memenuhi BPP untuk dapat menjadi wakil di parlemen. Syarat BPP ini mutlak dipenuhi oleh seorang caleg agar dapat menjalankan prinsip perwakilan.

Namun argumen formal telah mencederai prinsip keterwakilan karena argumen formal telah menyingkirkan caleg yang memenuhi BPP.

¹⁹⁴ Charles Simabura, *Parlemen Indonesia: Lintas Sejarah dan Sistemnya*, (Jakarta Penerbit Rajawali Pers, 2011), h. 24-25.

Tindakan menyingkirkan caleg yang memenuhi BPP ini bertentangan dengan sistem pemilihan terbuka dalam pemilu. Dalam sistem terbuka, rakyat tidak lagi memilih partai politik mana yang akan mewakili mereka di parlemen, tetapi rakyat telah memilih orang (caleg dari suatu partai politik)

yang nantinya akan mewakili mereka di parlemen. Prinsip ini yang seharusnya dipertahankan dalam sistem proporsional pemilu kita. Sayangnya caleg yang lolos BPP ini tidak beruntung karena partai politik yang mencalonkannya tidak mencapai *parliamentary threshold* dan di sisi lain UU pemilu legislatif mengatur *parliamentary threshold*. Oleh karena itu, caleg yang memenuhi BPP hakikatnya harus duduk menjadi wakil di parlemen. Kondisi ini yang seharusnya konsisten dengan prinsip demokrasi, bukan dengan argumen formal yang melegalkan *parliamentary threshold*.¹⁹⁵

Terdapat kritik terhadap argumen formal di atas, maka dapat disimpulkan bahwa argumen formal tidak mempunyai alasan yang cukup kuat untuk mendukung *parliamentary threshold* karena tidak menganggap serius permasalahan dibalik penerapan *parliamentary threshold*. Oleh karena itu, penulis menyatakan tidak setuju dengan ketiga argumen formal yang digunakan untuk mendukung berlakunya *parliamentary threshold* dalam rangka penyederhanaan partai politik. Argumen formal tidak dapat mencakup hal substansial dari pemberlakuan *parliamentary threshold*, sehingga menurut penulis ketiga argumen formal tersebut hanya bersifat

¹⁹⁵ Abdur Rozali dkk., *Menuju Representasi Substantif: Potret Representasi Konstituensi dan Komunikasi Politik Anggota Dewan Perwakilan Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit IRE (Institute for Research and Empowerment), 2014), h. 20

formalitas sehingga tidak dapat menjangkau hal yang substantif yaitu keterwakilan minoritas. Terkait dengan permasalahan di atas, penulis telah melakukan tiga penyangkalan terhadap argumen formal yang mendukung *parliamentary threshold*.

Penerapan *parliamentary threshold* berakibat tidak terpilihnya calon anggota DPR yang sebenarnya telah memenuhi harga sebuah kursi di Dapil tetapi hanya karena pemberlakuan *parliamentary threshold*, partainya selalu akan menjadi peserta Pemilu dan tidak akan mendapatkan kursi di parlemen.

Bahwa terdapat suatu kemungkinan dimana seorang caleg telah memenuhi BPP tetapi partainya terhambat untuk mendapatkan kursi di parlemen diakibatkan berlakunya *parliamentary threshold*. Penerapan *parliamentary threshold* dalam sistem Pemilu Indonesia melanggar prinsip keterwakilan (*representativeness*) sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*) bagi anggota partai politik yang sudah lolos pada perolehan suara di Pemilu legislatif tetapi partainya terhambat untuk memperoleh kursi di parlemen yang diakibatkan berlakunya *parliamentary threshold*.¹⁹⁶ Penerapan PT berakibat tidak terpilihnya calon anggota DPR yang sebenarnya telah memenuhi harga sebuah kursi di Dapil tetapi hanya karena pemberlakuan *parliamentary threshold*, partainya selalu akan menjadi peserta Pemilu dan tidak akan mendapatkan kursi di parlemen.

¹⁹⁶ *Dissenting opinion* Hakim Konstitusi M. Akil Mochtar dalam Putusan MKRI Nomor 52/PUU-X/2012, h. 106

Idealnya dalam negara demokrasi semua orang harus terwakili dalam urusan politiknya, akan tetapi konsep tersebut tidak mungkin dapat terwujud secara mutlak. Konsep di atas tidak mungkin terjadi dikarenakan penentuan wakil-wakil rakyat harus melalui kompetisi bernama Pemilu. Proses kompetisi untuk menentukan wakil tersebut dijustifikasi oleh sistem pemilihan sebagai salah satu ciri khas sebuah negara yang diselenggarakan berdasarkan asas demokrasi. Sistem pemilihan melalui kompetisi memberikan konsekuensi tidak semua rakyat mampu terwakilidi parlemen. Kondisi ini merupakan konsekuensi logis dari dianutnya asas demokrasi perwakilan dalam penyelenggaraan negara. Demokrasi perwakilan akan sempurna apabila penyelenggaraan suatu negara berjalan secara demokratis melalui wakil-wakil yang mewakili seluruh rakyat.

Oleh karena itu, agar demokrasi perwakilan dapat berlangsung secara ideal dimana ide persamaan dan kebebasan berpolitik setiap individu tetap dijamin eksistensinya, maka perlu mekanisme untuk mewisadahi keterwakilan politik mereka. Keterwakilan yang ideal yaitu manakala semua caleg yang memenuhi BPP harus duduk sebagai wakil di parlemen. Mekanisme BPP ini yang seharusnya diterapkan untuk menentukan wakil, bukan dengan menerapkan *parliamentary threshold*. Menjamin keterwakilan dengan mekanisme BPP adalah pilihan yang tepat, mengingat caleg yang bersangkutan telah mendapatkan dukungan darikonstituen dan memenuhi BPP sehingga caleg yang bersangkutan memperoleh kursi di parlemen. Keterwakilan dengan BPP menjamin

peluang lebih besar keterwakilan bagi rakyat di parlemen. Jaminan prinsip keterwakilan ini tidak akan dapat diwujudkan apabila menggunakan *parliamentary threshold*. *Parliamentary threshold* justru bertentangan dengan perlindungan minoritas terutama keterwakilan politiknya karena para wakil tersebut memenuhi angka BPP, tetapi seorang wakil tidak akan duduk di parlemen dikarenakan partainya tidak lolos *parliamentary threshold*. Kondisi ini bertolak belakang dengan tujuan demokrasi perwakilan dalam sistem demokrasi untuk menjamin representasi yang mendekati sempurna.

2. Pengaturan *Parliamentary Threshold* Dalam UU No. 17 Tahun 2017 Menimbulkan Kerugian Bagi Peserta Pemilu

Gagasan menata Partai Politik merupakan agenda yang sangat diperlukan, untuk meredam terjadinya instabilitas politik. Agar tercapainya stabilitas politik dalam bingkai Negara Hukum Demokrasi, tentunya Partai Politik harus memiliki fungsi dan peran yang mampu menjaga eksistensinya sebagai jembatan penghubung memperjuangkan aspirasi Rakyat. Eksistensi Partai Politik di Indonesia, diharapkan dapat menjalankan peran dan fungsinya berdasarkan hukum yang berlaku. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul serta berhak mengeluarkan pikiran dan pendapat merupakan hak asasi manusia yang diakui dan dijamin dalam UUD 1945, demi tercapainya cita-cita Negara Indonesia yang berdaulat, demokratis, adil dan makmur berdasarkan hukum.

Rakyat sebagai kekuatan tertinggi dalam demokrasi, memiliki peran penting dalam pasang surut nilai-nilai demokrasi Negara Republik Indonesia, sehingga dibutuhkan suatu aturan-aturan yang pasti berdasarkan hukum. Dalam perkembangan kehidupan berbangsa dan bermasyarakat, Indonesia yang termasuk dalam Negara kepulauan memiliki berbagai macam suku, agama, budaya, dan ras yang majemuk, diperlukan adanya suatu wadah yang mampu mengakomodir setiap elemen-elemen yang ada di masyarakat, untuk meningkatkan peran fungsi pelayanan publik dan tanggung jawab publik menentukan arah kebijakan suatu Bangsa dan Negara.

Kehadiran Partai Politik sebagai suatu komponen dalam pelaksanaan kehidupan demokrasi secara konstitusional, merupakan sarana partisipasi politik masyarakat, dalam upaya mewujudkan cita - cita Nasional Bangsa Indonesia, menjaga dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila sebagaimana termaktub dalam pembukaan Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dan mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh RakyatIndonesia.¹⁹⁷

Sejarah perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perjalanan yang cukup panjang, sejak lahirnya era reformasi dengan ditandai beralihnya MPR yang semula ialah lembaga tertinggi Negara

¹⁹⁷ Redaksi Fokusmedia, *Undang-Undang Partai Politik*, (Bandung: Fokusmedia, 2009), h. 184

kemudian menjadi lembaga tinggi Negara, beralihnya kekuasaan MPR secara substansial menghasilkan berbagai kebijakan, salah satu ketetapan MPR dalam memasuki era reformasi ialah mengenai pemilu. Berbagai Ketetapan MPR RI tersebut telah membuka ruang bagi demokratisasi di Indonesia. Salah satu indikasi dibukanya ruang demokratisasi adalah adanya ketetapan mengenai penyelenggaraan Pemilihan Umum, yaitu Ketetapan MPR RI Nomor XIV/MPR/1998 tentang Perubahan dan Tambahan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor: III/MPR/1988 tentang Pemilihan Umum. Dalam Tap MPR RI No XIV/MPR/1998 ini terdapat berbagai ketentuan mendasar yang menjadi pijakan bagi terselenggaranya pemilihan umum yang demokratis. Salah satunya adalah dibukanya ruang bagi partai politik untuk mengikuti pemilihan umum.¹⁹⁸

Setelah perubahan, ketentuan pemilu langsung dituangkan dalam konstitusi dengan dibentuknya bab yang khusus mengatur tentang pemilu yaitu di BAB VIIB tentang Pemilihan Umum (Pemilu) yang terdiri dari 1 (satu) pasal (Pasal 22E) dan 6 (enam) ayat, meliputi: asas-asas penyelenggaraan pemilu; ruang lingkup penyelenggaraan pemilu, peserta dan penyelenggara pemilu. Sejak perubahan ketiga, pemilu di Indonesia juga tidak lagi sebatas memilih anggota DPR dan DPRD saja, tetapi juga untuk memilih anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden. Dimasukkannya norma yang mengatur tentang pemilu di dalam Perubahan

¹⁹⁸ Lihat dalam Tap MPR RI No XIV/MPR/1998 Pasal I angka 5

UUD 1945 tidak terlepas dari tuntutan reformasi 1998 yang salah satunya adalah mendorong segera dilakukannya perubahan UUD 1945 karena dinilai menjadi penyebab utama terbentuknya kekuasaan otoriter selama ini.⁴ Penyalahgunaan tersebut salah satunya dilakukan dengan cara membatasi dan memberangus hak-hak politik rakyat melalui pembatasan pembentukan partai politik dan sistem pemilu yang tidak demokratis melalui berbagai peraturan perundang-undangan dan tindakan represif.¹⁹⁹

Apabila dikaji lebih mendalam terkait dengan *parliamentary threshold* berdasarkan analisis hak politik peserta dan pemilih di Pemilihan Umum yang dikuatkan dengan pengalaman di lapangan dan teori-teori tentang hak politik. Pengalaman di lapangan terkait dengan penerapan *parliamentary threshold* memang tidak mudah untuk dibuktikan bahwa *parliamentary threshold* melanggar hak politik peserta dan pemilih di Pemilihan Umum. Tetap dengan melihat data penerapan *parliamentary threshold* di Indonesia selama tiga kali pelaksanaan Pemilihan Umum yaitu tahun 2009, 2014, dan 2019 dapat dikatakan *parliamentary threshold* berhasil mengeliminasi peserta Pemilihan Umum yaitu partai politik untuk mengirimkan calon legislatif di parlemen.²⁰⁰

Pemilihan Umum tahun 2009, dari 38 partai politik peserta Pemilihan Umum, *parliamentary threshold* mampu mengeliminasi 29

¹⁹⁹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku I*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2008), h. 54

²⁰⁰ Adlina Adelia. *Relevansi Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Threshold) dengan Sistem Presidensial di Indonesia*. (Tesis. Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia. 2018). h. 131

partai politik peserta Pemilihan Umum untuk mendudukkan calon legislatif di parlemen. Pemilihan Umum tahun 2014 yang terdiri dari 12 partai politik peserta Pemilihan Umum. *Parliamentary threshold* berhasil menjegal dua partai politik untuk tidak bisa duduk di parlemen. Pemilihan Umum tahun 2019 dengan jumlah 16 partai politik peserta Pemilihan Umum. *Parliamentary threshold* berhasil menumbangkan 3 partai politik untuk tidak duduk di parlemen. Bahkan penerapan *parliamentary threshold* di Pemilihan Umum tahun 2019 mampu mengeluarkan satu partai politik petahana di parlemen untuk tidak duduk di parlemen kembali.

Pengalaman empirik tersebut sangat menarik jika dianalisis dari sudut hak politik peserta Pemilihan Umum. Partai politik yang mempunyai suara di masyarakat ternyata tidak mampu menembus *parliamentary threshold* sehingga tidak bisa mendudukkan calon legislatif di parlemen. Padahal setiap partai politik yang mengikuti Pemilihan Umum selalu memperoleh suara. Bahkan terdapat partai politik yang mempunyai suara hampir mendekati *parliamentary threshold*. Artinya ada suara-suara dari masyarakat yang terbuang secara sia-sia. Misalnya Partai Perindo yang pada Pemilu tahun 2019 memperoleh suara sebesar 2,67% atau setaradengan 3.738.320 suara. Suara yang cukup besar tersebut dalam kenyataannya harus dihilangkan (dibuang) saat penentuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat di parlemen. Bayangkan jika enam partai politik yang tidak lolos *parliamentary threshold* digabung. Ada sekitar lebih dari 10

juta suara yang terbuang sia-sia karena tidak bisa diikuti dalam penentuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat.²⁰¹

Artinya ada sekitar lebih dari sepuluh juta masyarakat yang kemarin mengikuti Pemilihan Umum tidak mempunyai partai politik di parlemen. Aspirasi dari masyarakat yang hendak disampaikan kepada partai politik yang dipilih terancam tidak bisa terealisasi. Mengingat partai politik yang dipilih tidak lolos *parliamentary threshold*. Konteks ini jelas sekali menimbulkan kerugian bagi peserta dan pemilih di Pemilihan Umum. Pertama, kerugian bagi peserta Pemilihan Umum partai politik. Partai politik yang tidak lolos *parliamentary threshold* dirugikan karena tidak bisa membawa aspirasi ke parlemen dari konstituen yang telah memilih. Kemudian, suara konstituen yang telah didapat oleh partai politik dengan kerja keras juga akan hilang secara sia-sia. Hal itu karena partai politik tersebut tidak lolos *parliamentary threshold*.

Terdapat adanya kerugian bagi pemilih di Pemilihan Umum dalam hal ini atau masyarakat. Masyarakat yang memilih partai politik namun tidak lolos *parliamentary threshold* jelas dirugikan. Kerugian yang didapat diantaranya:

- (1) Suara masyarakat terbuang sia-sia karena partai yang dipilih tidak lolos *parliamentary threshold*
- (2) Masyarakat tidak dapat menyalurkan aspirasi di parlemen sesuai dengan keinginan berdasarkan program partai politik.

²⁰¹ Fitria Chusna dan Inggried Dwi Wedhaswary. *Ini Hasil Lengkap Pemilu Legislatif 2019 yang ditetapkan KPU*. 2019. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/21/05000061/ini-hasil-lengkap-pemilu-legislatif-2019-yang-ditetapkan-kpu>

(3) Masyarakat dirugikan karena tidak bisa mendudukan calon anggota legislatif di Dewan Perwakilan Rakyat. Padahal calon tersebut mempunyai suara setara dengan satu kursi di Dewan Perwakilan Rakyat. Karena partai politik yang menjadi kendaraan tidak lolos *parliamentary threshold*, maka calon anggota legislatif tersebut juga tidak bisa duduk di Dewan Perwakilan Rakyat. Hal tersebut jelas merugikan peserta Pemilu yaitu pemilih sebagai konstituen yang

Pengalaman penerapan *parliamentary threshold* di lapangan yang dalam kenyataannya menyebabkan kerugian bagi peserta dan pemilih di Pemilihan Umum. Berdasarkan hak politik jelas melanggar hak politik peserta dan pemilih di Pemilihan Umum. Dasar analisis bahwa *parliamentary threshold* melanggar hak politik selain berdasarkan pengalaman adalah Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 28C ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan bahwa Setiap orang berhak untuk memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negaranya. Konteks memajukan diri, memperjuangkan hak secara kolektif untuk membangun masyarakat, bangsa, dan negara secara langsung terkait dengan Pemilihan Umum.

Hilangnya suara caleg yang tidak memenuhi BPP (Bilangan Pembagi Pemilih) dikarenakan persaingan antar caleg sehingga dengan demikian suara pemilih yang diberikan kepada caleg tersebut hilang dengan

sendirinya merupakan suatu keadaan yang wajar. BPP merupakan angka minimal yang harus dicapai seorang caleg untuk dapat duduk di kursi DPR. Setelah jumlah suara sah di suatu daerah pemilihan diketahui, selanjutnya ditentukan BPP dengan cara membagi jumlah suara sah partai politik peserta Pemilu dalam pemilihan dengan berapa kursi yang tersedia untuk satu daerah pemilihan.²⁰² Ketercapaian angka BPP ini penting dalam sistem proporsional untuk penetapan caleg yang akan duduk di kursi DPR. Jika tidak ada caleg yang mampu mencapai angka BPP, maka penetapan siapa yang duduk ditentukan berdasarkan nomor urut dalam calon partai yang bersangkutan.²⁰³ Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa seorang caleg untuk dapat duduk di kursi DPR harus memenuhi angka BPP yang telah ditentukan. Hilangnya suara pemilih yang diberikan kepada seorang caleg yang tidak memenuhi BPP dikarenakan kalah persaingan dengan caleg lain adalah hal wajar.

Begitu pula dengan hilangnya suara dikarenakan sebuah partai politik tidak dapat memenuhi *parliamentary threshold*, hal tersebut merupakan keadaan yang lazim melihat bahwa hilangnya suara tersebut diakibatkan ketidakmampuan sebuah partai politik bersaing dengan partai politik lain yang memenuhi *parliamentary threshold*. Hilangnya suara dikarenakan seorang caleg tidak memenuhi BPP maupun karena sebuah partai politik tidak lolos *parliamentary threshold* adalah suatu konsekuensi dari sebuah kompetisi yang bernama Pemilu.

²⁰² Maxsasai Indra, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Penerbit PT Rfika Aditama, , 2011), h. 289

²⁰³ *Ibid.*, h. 291.

Penulis berpendapat bahwa *parliamentary threshold* jelas merugikan bagi peserta pemilu, karena menurut penulis para pembentuk undang-undang tidak melihat hal yang substansial dari pemberlakuan *parliamentary threshold* tersebut. Terdapat suatu kemungkinan dimanaseorang caleg telah memenuhi BPP tetapi partainya terhambat untuk mendapatkan kursi di parlemen diakibatkan berlakunya *parliamentary threshold*.

B. Kelemahan Dalam Segi Struktur Hukum

1. Alasan Pengaturan *Parliamentary Threshold* Tidak Efektif Dalam Membangun Sistem Presidensial di Indonesia

Secara umum ada dua sistem pemerintahan yang banyak dianut oleh negara-negara di dunia, yaitu sistem pemerintahan parlementer dan presidensial. Namun, ada pendapat yang mengatakan bahwa sesungguhnya dalam ilmu negara dan ilmu politik dikenal tiga macam sistem pemerintahan, yaitu parlementer, presidensial, dan referendum. Pendapat lain mengatakan bahwa tiga sistem pemerintahan itu antara lain parlementer, presidensial, dan kuasi dari keduanya, yakni kuasi parlementer dan kuasi presidensial.²⁰⁴

Sistem parlementer ini semula lahir dari pertanggung jawaban para menteri kepada rakyat akibat adanya perselisihan antara rakyat dan raja di Inggris. Karena raja tidak dapat disalahkan (*The king can do no wrong*) maka para menteri inilah yang bertindak sebagai penengah. Dengan kata

²⁰⁴ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 1993), h. 83-84

lain para menteri bertanggung jawab terhadap segala tindakan raja. Pada sistem parlementer eksekutif merupakan representasi mayoritas anggota parlemen, karena itu eksistensi eksekutif sangat tergantung dari dukungan para anggota parlemen. Kabinet yang dibentuk juga harus mendapat dukungan dan kepercayaan dari parlemen. Kabinet dalam sistem ini dipimpin oleh seorang perdana menteri, karena itu ia dipilih dan diangkat oleh parlemen maka ia harus bertanggung jawab kepada parlemen juga. Konsekuensi politisnya adalah bahwa seorang perdana menteri dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh parlemen dengan alasan tertentu, misalnya dengan alasan melakukan tindakan pidana. Parlemen tidak hanya dapat memberhentikan seorang menteri apabila terbukti melakukan tindak pidana atau secara sukarela mengundurkan diri jika tidak mendapat kepercayaan parlemen. Dengan kata lain seolah-olah ada pertanggung jawaban menteri.²⁰⁵

Negara-negara dengan sistem parlementer antara lain adalah negara Malaysia, Jepang, Thailand, India, Inggris, Belanda, Belgia, dan lain-lain. Sebagaimana biasanya disetiap negara ada kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam sistem parlementer kepala negara tidak harus dipimpin oleh seorang presiden saja, tetapi dapat dipimpin oleh seorang raja. Di Inggris kepala negara negaranya disebut raja, demikian juga di Belanda, Malaysia. Sedangkan di India kepala negaranya disebut Presiden. Posisi seorang raja dengan presiden tentu tidak sama, artinya kedudukan

²⁰⁵ Max Boli Sabon, *Ilmu Negara*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1994), hlm. 173

seorang raja tidak melalui proses pemilihan, sedangkan presiden melalui proses pemilihan. Kepala negara baik sebutannya presiden maupun raja tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen karena tidak dipilih oleh parlemen.

Perdana menteri sebagai kepala pemerintahan sebagaimana telah disebutkan diatas dapat dijatuhkan oleh parlemen. Kedudukan perdana menteri bisa jatuh manakala anggota parlemen tidak mendukung lagi. Seorang perdana menteri dalam sistem parlementer selalu berasal dari kalangan partisan, terutama dari partai politik pemenang pemilu. Hal ini akan menjadi persoalan secara politis manakala dalam pemilu tidak ada partai politik yang memenangkan secara mayoritas. Dalam hal ini partai politik pemenang pemilu dapat berkoalisi dengan partai politik lain sehingga calonnya mendapat dukungan mayoritas dalam parlemen.²⁰⁶ Koalisi partai politik biasanya hanya dikenal di negara yang menganut sistem multi partai. Berbeda dengan negara yang menganut sistem dua partai, seperti di Inggris partai buruh dan partai konservatif, tidak perlu berkoalisi dengan partai lain. Jika salah satu partai politik telah mendapat suara lebih dari 50% (lima puluh persen) berarti dianggap menang dan berhak atas kursi perdana menteri.

Sistem kedua adalah presidensial. Perbedaan antara sistem presidensial dengan parlementer terletak pada hubungan antara parlemen dengan presiden atau perdana menteri. Seperti dikemukakan diatas, dalam sistem pemerintahan parlementer jabatan presiden biasanya dikaitkan

²⁰⁶ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), h. 39

dengan statusnya sebagai kepala negara, sedangkan kedudukan kepala pemerintahan dipegang oleh jabatan lain yang lazimnya disebut sebagai perdana menteri. Berbeda dari sistem parlementer tersebut maka dalam sistem presidensial, kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan itu menyatu dalam jabatan presiden dan wakil presiden. Karena itu sistem presidensial tidak mengenal pembedaan, apalagi pemisahan antara kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, yang ada hanya presiden dan wakil presiden, dimana masing-masing ditentukan tugas dan kewenangannya dalam konstitusi ataupun dalam peraturan perundang-undangan dibawahnya.²⁰⁷

Dalam sistem presidensial ini terdapat 6 (enam) prinsip penting yaitu:

- (1) Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah Undang-undang Dasar. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik berada ditangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).
- (2) Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggung jawab kepada

²⁰⁷ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), h. 204

Majelis Permusyawaratan Rakyat atau lembaga parlemen, melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang memilihnya.

- (3) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggung jawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum konstitusi. Dalam hal demikian, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dituntut pertanggung jawaban oleh Dewan Perwakilan Rakyat untuk disidangkan dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat, yaitu sidang gabungan antara Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah. Namun sebelum diberhentikan, tuntutan pemberhentian Presiden atau Wakil Presiden yang didasarkan atas tuduhan pelanggaran atau kesalahan, terlebih dahulu harus dibuktikan secara hukum melalui proses peradilan di Mahkamah Konstitusi. Jika tuduhan bersalah itu dapat dibuktikan secara hukum oleh Mahkamah Konstitusi, barulah atas dasar itu, MPR bersidang dan secara resmi mengambil putusan pemberhentian.
- (4) Dalam hubungannya dengan lembaga parlemen, presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen, dan sebaliknya parlemen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden dan membubarkan kabinet sebagaimana dalam praktek sistem parlementer.

- (5) Para Menteri adalah pembantu Presiden, menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dan karena bertanggung jawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Disamping itu, para menteri itulah yang pada hakikatnya merupakan para pemimpin pemerintahan dalam bidang masing-masing. Karena itu, kedudukannya sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan.
- (6) Untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem presidensial sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan Presiden lima tahunan tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan. Disamping itu, beberapa badan atau lembaga negara dalam lingkungan cabang kekuasaan eksekutif ditentukan pula independensinya dalam menjalankan tugas utamanya.²⁰⁸

Sebelum UUD 1945 diamandemen, sistem pemerintahan yang dianut negara Indonesia tidak jelas. Apakah menganut sistem presidensial atau parlementer. Beberapa sarjana menegaskan bahwa UUD 1945 menganut sistem presidensial tetapi pelaksanaannya menganut sistem parlementer. Pendapat senada juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie yang mengatakan UUD 1945 tidak menganut sistem pemerintahan presidensial yang murni, karena dalam prakteknya masih menerapkan sistem

²⁰⁸ Ibid, h. 205-206

parlemerter. Tetapi sekurang-kurangnya sistem presidensial-lah yang semula dibayangkan ideal oleh perancang Undang-undang Dasar 1945.²⁰⁹ Pendapat senada juga dikemukakan oleh Moh. Mahfud MD bahwa Undang-undang Dasar 1945 menganut sistem presidensial (semu) yang dalam prakteknya mengalami perubahan ke sistem parlemerter. Dalam Pasal-pasalnya UUD 1945 banyak mengandung unsur-unsur yang mengarah kepada sistem parlemerter. Hal itu dapat dilihat dalam Pasal 6 ayat (2) dan penjelasan tentang sistem pemerintahan dalam kunci pokok ketiga. Pasal 6 ayat (2) menyatakan bahwa “*Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak*”. Dalam penjelasan kunci pokok ketiga berbunyi “*Presiden bertanggung jawab dan tunduk kepada MPR serta wajib menjalankan putusan-putusan MPR*”. Unsur-unsur yang mengarah kepada sistem presidensial dapat dilihat dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 ayat (2) menyatakan “*menteri- menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*”.²¹⁰

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan (pertama, kedua, ketiga, dan keempat) sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang fundamental. Sistem pemerintahan presidensial lebih dipertegas. Dikatakan lebih dipertegas menganut sistem presidensial karena Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 menegaskan bahwa Presiden menjadi kepala pemerintahan yang tidak bertanggung jawab kepada DPR. Pasal 17 menegaskan bahwa menteri diangkat, diberhentikan dan bertanggung

²⁰⁹ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), h. 108-109

²¹⁰ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia....*, *Op Cit*, h. 101

jawab kepada Presiden bukan kepada DPR. Disamping karena dihilangkannya beberapa Pasal dalam UUD 1945 yang mengandung substansi sistem parlementer seperti Pasal 6 ayat 2 dan penjelasan kunci pokok ketiga yang menyatakan bahwa Presiden bertanggung jawab dan tunduk kepada MPR serta wajib menjalankan putusan-putusan MPR.²¹¹

Berdasar amandemen Undang-undang Dasar 1945 terlihat terang upaya untuk memperkuat sistem presidensial di Indonesia. Sehingga jelaslah bahwa pasca amandemen UUD 1945 menetapkan menganut sistem presidensial dalam sistem pemerintahan. Menurut Sri Soemantri, ciri-ciri pemerintahan presidensial dalam UUD 1945 pasca amandemen antara lain Pertama, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Kedua, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, karena lembaga ini tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.²¹²

Pasca reformasi, sistem demokrasi di Indonesia memasuki era baru khususnya dengan munculnya sistem multi partai dalam pemilu di Indonesia. Hal ini terlihat dari kehadiran partai politik dalam pemilu 1999 sebanyak 48 partai politik yang mengikuti pemilu. Jumlah partai yang mengikuti pemilu ini jauh berbeda dengan masa orde baru yang hanya 3 partai yang ikut pemilu yakni: Golongan Karya, Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Sistem multi

²¹¹ Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), h. 67

²¹² Titik Triwulan Tutik, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2006), h. 117

partai ini dimaksudkan untuk menjamin semua partai politik dapat berpartisipasi dalam demokrasi. Sistem multi partai ini diimbangi dengan adanya mekanisme *electoral threshold*. Dalam pemilu tahun 1999, partai-partai politik yang tidak memenuhi jumlah kursi 2% di parlemen tidak dapat mengikuti pemilu tahun 2004. Ketentuan pembatasan peserta pemilu kemudian berlanjut dengan peningkatan 3% jumlah kursi di parlemen untuk dapat mengikuti pemilu tahun 2009 sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang pemilu. Pengaturan yang demikian sesungguhnya menunjukkan semangat untuk melakukan pembatasan partai politik.

Namun regulasi tentang partai politik masih memberikan ruang yang cukup besar untuk siapa saja dapat mendirikan partai politik dengan begitu mudah. Meskipun regulasi mengenai partai politik di Indonesia telah berganti sebanyak 3 (tiga) kali yaitu UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik tidak memberikan dampak yang positif bagi pengurangan partai peserta pemilu. Mudahnya syarat pendirian partai politik di Indonesia memang sebuah pro-kontra, karena dianggap pendirian partai politik merupakan bentuk demokrasi yang memang diinginkan setelah masa Orde Baru. UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dan UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik tidak memberikan dampak yang positif bagi pengurangan partai peserta pemilu. Mudahnya syarat pendirian partai

politik di Indonesia memang sebuah pro-kontra, karena dianggap pendirian partai politik merupakan bentuk demokrasi yang memang diinginkan setelah masa Orde Baru.

Penerapan sistem multi partai di Indonesia bisa menjadi masalah yang serius karena pasca reformasi UUD memberikan kedudukan kepada parlemen yang begitu kuat dan cenderung berlebihan (legislative heavy). Akan menjadi masalah manakala Presiden tidak mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen. Meskipun sejatinya sistem pemerintahan presidensial tidak tergantung dengan parlemen, karena parlemen tidak bisa melengserkan Presiden dan sebaliknya Presiden tidak bisa membubarkan parlemen. Di Indonesia parlemen/DPR memiliki landasan yang kuat dan kewenangan yang besar pasca amandemen Undang-undang Dasar 1945 sehingga gaya parlemennya di Indonesia sekarang ini merupakan gaya sistem parlementer. Padahal Indonesia menggunakan sistem presidensial, sehingga pada prinsipnya di Indonesia presiden sangat membutuhkan dukungan mayoritas DPR dalam pelaksanaan sistem presidensial.

Menurut praktek sistem presidensial di Indonesia memerlukan dukungan-dukungan dalam memperkuat sistem presidensial. Adapun faktor-faktor pendukung pelaksanaan sistem Presidensial, yaitu:

- (1) Dukungan dari parlemen dalam pengambilan kebijakan, karena akan mempengaruhi pelaksanaan pemerintahan karena Presiden juga sebagai kepala pemerintahan

- (2) Apabila Presiden terpilih adalah hasil dari koalisi lebih dari satu partai maka harus ada komitmen untuk koalisi pemerintahan secara konsisten
- (3) Kondisi politik yang stabil guna menunjang kinerja Presiden dalam menentukan arah kebijakan dan pelaksanaan kinerja Presiden.

Sistem presidensial yang diterapkan di Indonesia pada saat ini memang belum kuat dikarenakan sistem multi partai yang memang tidak selaras dengan sistem pemerintahan. Ketika gaya sistem presidensial di Indonesia diterapkan dengan sistem kepartaian yang multi partai tidak terbatas, perlu ada koalisi karena dukungan DPR dalam pelaksanaan sistem presidensial sangatlah penting agar pelaksanaan sistem presidensial efektif. Dalam sistem multi partai pasangan calon presiden paling tidak untuk mendapatkan kekuatan di DPR harus mendapatkan suara 50% sehingga presiden akan mendapatkan dukungan di parlemen.²¹³

Persoalannya di Indonesia koalisi tidak bersifat permanen bahkan ketika Presiden kinerjanya cenderung tidak populer maka bisa menggoyang Presiden terpilih. Pada prakteknya koalisi tidak pernah konsisten, hal ini disebabkan tidak adanya pengaturan yang mengikat seringkali hanya mendasarkan pada etika politik, padahal etika politik tidak bisa mengikat dan menjamin pelaksanaan koalisi secara konsisten. Artinya, tidak adanya disiplin partai membuat dukungan terhadap Presiden

²¹³ Miriam Budiarjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2008), h. 114

menjadi sangat tidak pasti, perubahan dukungan dari pimpinan partai juga sangat ditentukan oleh perubahan kontekstual dari konstalasi politik yang ada.²¹⁴

Pengalaman dewasa ini menunjukkan adanya intervensi yang cukup besar dari DPR terhadap kinerja Presiden sehingga Presiden akan kesulitan ketika tidak ada dukungan mayoritas dari DPR. Dalam sistem multi partai sangatlah sulit mendapatkan dukungan yang mayoritas dengan dukungan yang stabil karena koalisi yang terjadi khususnya di Indonesia hanyalah bersifat instan dan sementara.

Ada hal-hal yang perlu diperhatikan kenapa sistem multi partai dapat mengganggu dalam mewujudkan sistem presidensial yang efektif, antara lain:

- (1) Karena koalisi pemerintahan dan elektoral sering berbeda. Dalam koalisi pemerintahan, parpol tidak bertanggung jawab menaikkan Presiden dalam pemilu sehingga parpol cenderung meninggalkan Presiden yang tidak lagi populer
- (2) Ketika Presiden selalu ada di depan mata partai politik berusaha sebisa mungkin menjaga jarak dengan berbagai kebijakan Presiden yang mungkin baik, tetapi tidak populer
- (3) Kemungkinan jatuhnya pemerintah secara inkonstitusional. Besarnya peluang pergantian pemerintah secara inkonstitusional amat relatif karena dalam sistem presidensial amat sulit

²¹⁴ *Ibid*, h. 115

menurunkan presiden terpilih. Karena itu, pihak-pihak yang tidak puas dengan kinerja pemerintah cenderung menggunakan jalur inkonstitusional untuk mengganti pemerintahan.²¹⁵

Pemerintahan yang menerapkan sistem presidensial akan berjalan efektif jika bersanding dengan sistem dwi partai (dua partai), tidak dengan multi partai tidak terbatas. Diseluruh dunia, tidak ada negara demokrasi yang hidup sehat dengan puluhan partai politik. Di Amerika Serikat, bahkan hanya hidup dua partai, Republik dan Demokrat. Di Eropa Barat dan di wilayah lain, dimana sistem multi partai tumbuh subur tetap saja hanya ada tiga sampai lima partai yang hidup. Bagi negara demokrasi yang stabil dan plural, memiliki lima partai politik sudah merupakan batas maksimal.

Berdasarkan uraian diatas yang mengemukakan bahwasannya sistem presidensial tidak cocok apabila dikombinasikan dengan sistem multi partai, menurut hemat penulis ada 3 hal yang harus dilakukan untuk mengarahkan sistem presidensial yang ideal bagi kondisi demokrasi di Indonesia. Pertama, penyederhanaan partai politik, Kedua, pengaturan koalisi tetap, dan Ketiga, pengaturan pelembagaan oposisi.

Dengan memperhatikan poin tersebut diharapkan pengaturan mengenai sistem kepartaian akan lebih terarah dan menghasilkan partai politik yang kuat. Selain itu mekanisme sistem pemerintahan presidensial akan lebih terlaksana dengan seimbang. Mengingat 50% kebijakan

²¹⁵ Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, And Democracy: The Difficult Combination*, *COMPARATIVE POLITICAL STUDIES* Vol. 26 No. 3, July 1993, h. 200

Presiden harus melalui parlemen. Sehingga presiden memerlukan dukungan yang kuat di parlemen. Paling tidak dukungan di parlemen adalah 40% dari jumlah DPR sehingga sistem check and balances akan tetap berjalan dan sistem presidensial akan berjalan secara efektif.

2. Pengaturan *Parliamentary Threshold* Dalam UU No. 17 Tahun 2017 Tidak Sesuai Dengan Iklim Demokratisasi Di Indonesia

Sistem Politik Indonesia dalam perkembangan ke arah demokrasi banyak dipengaruhi oleh konsep dan nilai-nilai demokrasi model barat. Adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif, yudikatif dan legislatif adalah juga atas pengaruh perkembangan demokrasi yang terjadi di Amerika dan Eropa. Dalam pengaruh demokrasi tersebut pula Indonesia mengenal istilah “*checks and balances*” sebuah sistem pengawasan yang harus terjadi antara ketiga lembaga politik dalam sistem politik di Indonesia. Realitas sistem kepartaian yang multi partai juga menjadi faktor yang mendorong munculnya parlemen (legislatif) yang bersanding dengan sistem pemerintahan Presidensial di Indonesia. Perbedaan klasik antara sistem parlementer dan presidensial sering dibuat antara sistem parlemen Inggris dengan mayoritarianisme yang dihiiasi dan tidak adanya lembaga yang bersaing (kedaulatan parlemen dan negara kesatuan) dan Pemisahan Amerika Serikat pada sistem kekuasaan (*separation power*).

Ciri mendasar dari suatu bagian pemerintahan presidensial adalah adanya pembagian antara cabang pemerintahan antara lain pembagian antara legislatif dan eksekutif. Pembagian kekuasaan antara legislatif dan eksekutif ini haruslah menjadi penyeimbang antara satu dan lainnya. Keseimbangan dalam pelaksanaan

masing-masing kekuatan inilah yang disebut sebagai *checks and balances*. Dengan kondisi tidak adanya dominasi baik dari sisi eksekutif maupun legislatif disisi lainnya. Dalam banyak sistem formal parlemen, eksekutif mungkin harus menjadi relatif kurang kuat dalam kaitannya dengan legislatif.²¹⁶

Berdasar rezim presidensial, perumusan kebijakan ditandai dengan pemisahan kekuasaan dan juga ditandai dengan pemisahan tujuan. Pemisahan kekuasaan mengacu pada otoritas independen dari eksekutif dan anggota dari legislatif. Pemisahan kekuasaan muncul dari dua ciri utama presidensialisme.

- a) Eksekutif dan legislatif yang dipilih secara terpisah,
- b) Masing-masing bagian tidak dapat bertindak untuk memperpendek jangka waktu masing-masing kekuasaan

Pemerintahan yang efektif adalah sebuah fenomena yang bersifat multidimensional. Seperti dalam setiap organisasi, terdapat dua pokok dan kebutuhan organisasi yang bertentangan dengan pencapaian tujuan dan pemeliharaan politik. Adanya pencapaian tujuan, maksudnya adalah kapasitas dari sistem untuk membuat kebijakan dan mengambil jalan baru, dengan pemeliharaan politik, kemampuan sistem untuk mewakili kepentingan dan untuk memperbaiki kemungkinan keterasingan dari kelompok dalam lembaga-lembaga pemerintah.²¹⁷

²¹⁶ Bert A. Rockman, "The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems" dalam *Presidential Institutions And Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, Edited by Kurt Von Mettenhem, (The John Hopkins University Press, London), h. 68-69.

²¹⁷ Ibid, h. 69

C. Kelemahan Dalam Segi Budaya Hukum

1. Problematika Budaya Hukum Sistem Pemilu Multi Partai Pasca Reformasi

Salah satu instrumen penting dalam negara demokrasi adalah partai politik, karena partai politik merupakan pilar demokrasi sehingga keberadaannya tidak bisa dipisahkan dari prinsip-prinsip kehidupan berdemokrasi. Dalam demokrasi dikenal sebuah sistem yang disebut sebagai keterwakilan, baik keterwakilan dalam Lembaga-lembaga formal seperti parlemen maupun keterwakilan aspirasi masyarakat dalam institusi kepartaian. Dengan adanya partaipolitik aspirasi dan keinginan masyarakat dapat di ditampung dan disalurkan, sebab partai politik merupakan penghubung antara pemerintah dan masyarakat, tanpa adanya partai politik maka demokrasi tidak akan bekerja dan berjalan.

Keberadaan partai politik di Indonesia mengalami pasang surut kebebasan dan kejayaannya, pada masa orde lama di periode demokrasi liberal parlementer pembentukan partai politik sangat mudah akibat dikeluarkannya maklumat pemerintah tanggal 3 November 1946 yang berisi tentang anjuran membentuk dan mendirikan partai politik. Kemudian pada era demokrasi terpimpin, maklumat pemerintah tanggal 3 November 1946 dicabut dan digantikan dengan keluarnya perpres No. 7 Tahun 1959 yang pada intinya memuat penyederhanaan sistem kepartaian.

Keberadaan partai politik di Indonesia memiliki pasang surut kebebasan dan kejayaannya sesuai dengan perubahan era dan sistem politik pada saat itu, di awal era orde lama pembentukan partai politik sangat mudah akibat

dikeluarkannya maklumat pemerintah tanggal 3 November 1946 yang berisi tentang anjuran membentuk dan mendirikan partai politik, Pada masa sistem politik demokrasi parlementer, partai politik menunjukkan fungsi dan peranan yang kuat. Partai politik dan parlemen merupakan kerangka pokok mekanisme sistem politik. Stabilitas politik dan pemerintahan sangat tergantung pada dukungan partai-partai politik dalam parlemen, sistem politik ini diterapkan dalam sistem multipartai. Betapa sulit membangun koalisi antar partai-partai politik dalam membentuk kabinet, jatuh banggunya kabinet, menunjukkan tidak stabilnya politik dan pemerintahan pada masa itu. Itulah sebabnya pada masa Demokrasi Terpimpin muncul kebijaksanaan untuk menyederhanakan partai politik dengan mengurangi jumlah partai politik melalui Penetapan Presiden No. 7 Tahun 1959 yang menetapkan syarat-syarat yang harus dipenuhi suatu partai politik untuk diakui oleh pemerintah. Di sini Maklumat Pemerintah 3 Nopember 1945 yang menganjurkan pendirian partai politik tersebut dicabut,²¹⁸

Setelah dikeluarkannya Penpres No. 7 Tahun 1959 disusul oleh Perpres No. 13 tahun 1960 tentang pengakuan, pengawasan dan pembubaran partai politik, yang salah satu isinya memuat persyaratan yang harus dipenuhi agar dapat mendirikan suatu partai politik, diantara persyaratan itu adalah bahwa partai politik harus mempunyai cabang yang tersebar di seperempat jumlah daerah tingkat I dan jumlah anak cabang partai politik minimal meliputi seperempat jumlah daerah tingkat II, selain itu partai politik juga harus mempunyai anggota minimal 50 orang. Dengan demikian semua partai politik yang ada harus

²¹⁸ A. Gau Kadir, "Dinamika Partai Politik Di Indonesia". *Jurnal Sosiohumaniora*, Vol. 16, No. 2, Edisi Juli 2014, h. 132-136

mendaftar kembali sesuai dengan persyaratan yang telah ditentukan dan hasilnya hanya ada 9 partai yang lolos dan diakui pada masa demokrasi terpimpin.

Setelah memasuki orde baru, sistem kepartaian Indonesia mengalami kondisi stagnan dengan hanya tiga partai peserta pemilu yaitu PDI, Golkar, dan PPP. Setelah runtuhnya orde baru, Indonesia memasuki era reformasi dengan multi partai yang terlihat lebih dinamis dengan banyaknya partai politik peserta pemilu pada tahun 1999. Sistem multipartai ini dimaksudkan untuk menjamin semua partai politik dapat berpartisipasi dalam demokrasi.²¹⁹

Indonesia pasca Orde Baru mengalami perubahan dalam penerapan sistem politik, dari sistem politik otoritarian ke sistem politik demokratis. Penerapan sistem politik demokratis memberikan perubahan terhadap dinamika kehidupan politik, di antara perubahan yang terjadi adalah jaminan kebebasan berekspresi dan berasosiasi untuk mendirikan dan atau membentuk partai politik. Tidak seperti era sebelumnya, pada masa pasca Orde Baru ini yang disebut sebagai era reformasi, setiap kelompok atau golongan bebas membentuk dan mendirikan parpol serta tidak ada pembatasan jumlah partai politik.²²⁰

Pasca runtuhnya orde baru tahun 1998 menuju reformasi, kemunculan partai politik semakin meningkat drastis, hal ini bisa dilihat pada pemilu 1999 dimana ada 148 partai politik, 141 partai politik yang mendaftar untuk ikut pemilu, 48 partai politik yang berhasil lolos verifikasi dan 21 partai politik yang mendapat kursi di DPR. Sedangkan pada pemilu 2004 terdapat 24 partai politik

²¹⁹ Hufron Tata Strata dan Sri Setyadi. "Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) dan Asas Demokrasi". *Jurnal Akbar Juara*, Vol. 4, No. 5, Edisi Desember 2019, h. 229-245.

²²⁰ Lili Romli, "Reformasi Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia". *Jurnal Politica*, Vol. 2, No. 2, Edisi November 2011, h. 199-220

peserta pemilu dan 17 partai politik berhasil mendapatkan kursi di DPR. Banyaknya jumlah partai politik pasca reformasi merupakan konsekuensi dari perlindungan hak kebebasan berkumpul dan berserikat didalam konstitusi. Hal ini menjadi isu yang sangat krusial mengingat cita-cita reformasi dan amandemen konstitusi adalah memperkuat sistem presidensial. Sedangkan sistem presidensial dianggap tidak kompatibel dengan sistem multi partai. Apalagi sistem multi partaiekstrim seperti yang terjadi di Indonesia pasca reformasi, munculnya polarisasi koalisi partai di parlemen dan karakter koalisi yang terbangun cenderung cair dan rapuh mengakibatkan kontrol parlemen terhadap pemerintah terlalu besar dan dapat melemahkan posisi presiden sehingga dianggap dapat mengganggu stabilitas pemerintahan presidensial.²²¹

Salah satu cara yang diyakini dapat memperkuat sistem presidensial ditengah sistem multi partai ekstrim yang terjadi di Indonesia pasca reformasi yaitu dengan cara menyederhanakan partai politik salah satunya melalui penerapan *parliamentary threshold* atau ambang batas parlemen yang merupakan jumlah minimal perolehan suara sah secara nasional yang harus dipenuhi oleh suatu partai untuk di ikut sertakan dalam penentuan perolehan kursi di DPR. Ambang batas ini mulai diberlakukan pada pemilu 2009 dengan besaran angka 2,5%, partai politik yang tidak mencukupi 2,5% jumlah suara sah nasional tidak akan diikutkan dalam penentuan perolahan kursi di DPR. Pada pemilu selanjutnya tahun 2014 *parliamentary threshold* meningkat 1% dari sebelumnya 2,5% menjadi 3,5%, sehingga partai politik yang ingin di ikutkan dalam penentuan

²²¹ Muhammad Febry Ramadhan, "Politik Hukum Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia". *Jurnal Lex Renaissance*, Vol. 3, No. 1, Edisi Januari 2018, h. 148-170

perolehan kursi di DPR harus memenuhi ambang batas 3,5% suara sah nasional dan pada tahun 2019 ambang batas parlemen meningkat lagi sebesar 0,5% dari sebelumnya 3,5% menjadi 4% total suara sah nasional.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 tentang Pemilihan Umum, mengawali babak baru penyelenggaraan pemilihan umum di Indonesia yakni pelaksanaan pemilihan umum serentak untuk pemilihan anggota Legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilaksanakan secara bersamaan pada waktu tertentu. Sistem pemilu serentak harus didukung oleh sistem multipartai sederhana sebagai komponen penting dalam pemilu. Sistem multipartai sederhana memberikan kontribusi realistis bagi pengurus parpol untuk melakukan fungsi parpol secara profesional dan kompeten dalam mendukung komposisi sistem pemilu. Korelasi antar sistem pemilu serentak dengan sistem parpol multipartai sederhana menghasilkan kepemimpinan yang akuntabel dan berkualitas serta kompatibel di dalam menjalankan pemerintahan.²²² Presiden yang didukung oleh rakyat dalam sistem pemilu serentak dan soliditas anggota parlemen di DPR sebagai mitra koalisi pemerintahan akan berimplikasi kepada pelaksanaan pemerintahan dengan berbagai program kerja yang dibangun berdasarkan visi dan misi yang dibangun secara bersama untuk mewujudkan pemerintahan yang baik yaitu *good governance* dan *good government*.

Sistem kepartaian di Indonesia sejak Pemilu Pertama tahun 1955 menggunakan sistem multipartai. Sistem multipartai yang diterapkan di Indonesia sangat mempengaruhi kepemimpinan Presiden dalam menjalankan pemerintahan

²²² Septi Nur Wijayanti dan Kelik Iswandi, "Sinergitas Kabinet Presidensiil Multipartai Pada Masa Pandemi Covid Di Indonesia", *Jurnal Konstitusi Vol. 18, Nomor 2, Juni 2021*, h. 438

utamanya ketika Presiden membentuk Kabinet. Semenjak Reformasi, Presiden dalam menjalankan Pemerintahan selalu membangun koalisi dengan partai politik pendukung, seperti Kabinet Gotong Royong Presiden Megawati, Kabinet Indonesia Bersatu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Kabinet Kerja Presiden Joko Widodo, dan Kabinet Indonesia Maju Joko Widodo. Menurut Agun Gunandjar Sudarsa berdasar pada pengalaman paska reformasi, demokrasi Indonesia dengan sistem multipartai belum signifikan memberikan harapan bagi pengelolaan tata pemerintahan yang efektif dan efisien. Alasannya karena sistem multipartai telah mengalami perluasan fragmentasi, sehingga mempersulit proses pengambilan setiap keputusan di legislatif. Karena itu, tidak heran bila berbagai pihak mulai mendorong penerapan sistem multipartai sederhana.²²³

Kalau pemerintahan Presidensial menerapkan sistem kepartaian pluralisme sederhana (dua kutub kekuasaan), pemerintahan yang terbelah ini mungkin dapat diatasi dengan kepemimpinan politik seorang Presiden. Akan tetapi, kalau yang diterapkan sistem kepartaian pluralisme moderat (apalagi pluralisme ekstrem), maka parlemen dikuasai tidak oleh satu partai, tetapi oleh banyak partai, sehingga faktor kepemimpinan politik saja tak akan mampu menggalang dukungan parlemen, yang terdiri atas banyak partai, atas rencana kebijakan Presiden.²²⁴ Terlalu banyaknya partai politik dalam parlemen, menjadikan in-efisiensi di dalam sistem presidensial. Banyaknya partai politik terlihat dalam susunan

²²³ Agun Gunandjar Sudarsa, "Sistem Multipartai Di Indoensia", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 5 No. 1, Maret 2008, h. 1-12

²²⁴ Hayat, "Korelasi Pemilu Serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 3, h. 471.

perolehan kursi parlemen yang diperoleh masing-masing partai politik pada pemilu 2019.

Menurut pendapat Jumadi dalam tulisannya mengatakan bahwa mengurangi jumlah partai politik yang terlalu banyak juga merupakan salah satu faktor penyumbang tidak efektifnya sistem pemerintah di Indonesia. Banyaknya partai politik yang ikut dalam pemilu menyebabkan koalisi yang dibangun untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden terlalu “gemuk” karena melibatkan banyak parpol. Gemuknya koalisi ini mengakibatkan pemerintahan hasil koalisi tidak dapat berjalan efektif karena harus mempertimbangkan banyak kepentingan. Jika saja partai politik yang ikut serta pemilu tidak banyak, maka koalisi parpol yang dibangun juga tidak akan menjadi gemuk. Presiden terpilih idealnya berasal dari koalisi yang sekurang-kurangnya mendapatkan dukungan parlemen 50% dari jumlah kursi DPR dan jumlah partai yang ikut berkoalisi tidak banyak, cukup dua atau tiga partai saja.²²⁵

Ditarik dari pendapat tersebut, penulis berpendapat bahwa bentuk sistem kepartaian Indonesia yang dinilai belum efektif dalam ketatanegaraan Indonesia tidak dapat menjadi tolak ukur baik dan buruknya pada sebuah sistem pemerintahan. Apalagi jika dibandingkan dengan negara yang memang sejak berdirinya telah memiliki sistem partai yang tidak banyak. Oleh karena itu Indonesia membutuhkan konstruksi baru dalam membentuk sistem kepartaian yang baik sekaligus menata kembali sistem partai yang berdaya guna. Dengan

²²⁵ Jumadi, “Pengaruh Sistem Multi Partai Dalam Pemerintahan Di Indonesia”, *Jurnal Al-Daulah: Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan Vol. 4 No. 1 2015*

kondisi diatas maka ada beberapa analisa hukum dalam melihat efektifitas multipartai di Indonesia dalam bingkai konstitusi.

Pertama yaitu sistem Multipartai tidak berkorelasi dengan sistem presidensial Indonesia. Persoalan yang perlu mendapat jawaban adalah mengapa kombinasi antara sistem presidensial dan sistem multi partai yang dipraktekkan di Indonesia tidak mendorong terjadinya pemerintahan yang efektif dan stabil. Menurut Jumadi menyatakan bahwa sistem pemerintahan memiliki korelasi langsung terhadap efektivitas pemerintahan, karena terdapat bukti kalau kedua sistem pemerintahan mampu menciptakan pemerintahan yang efektif. Meskipun tidak ada hubungan yang langsung antara sistem pemerintahan dengan efektifitas pemerintah, akan tetapi ada beberapa hal dalam sistem presidensialime yang mempengaruhi efektivitas pemerintah. Dari segi menjaga stabilitas politik dan pemerintahan, Indonesia memiliki pengalaman yang berharga dan mampu menjawab bahwa sistem presidensial ternyata mampu menghasilkan stabilitas politik dan pemerintahan yang lebih baik jika dibandingkan dengan sistem parlemen. Pelaksanaan demokrasi parlemen pada tahun 1950an ternyata dinilai gagal di dalam menciptakan stabilitas pemerintah dan politik yang akhirnya dinilai gagal menyejahterakan rakyat Indonesia. Oleh karenanya kebiasaan ketatanegaraan Indonesia untuk selalu menjadikan multipartai terlibat langsung dan tidak langsung dalam pemilihan umum perlu dikaji kembali.²²⁶

Kedua yaitu Multipartai Indonesia tidak berperan dalam demokratisasi pencalonan presiden. Pasca pemilihan umum 1999 sejak fusi partai politik di

²²⁶ *Ibid*

hilangkan dan Indonesia berada dalam masa reformasi. Nyatanya dalam pemilihan presiden pasca pemilihan umum 1999 dengan banyaknya partai politik tidak menjadikan ruang pencalonan presiden semakin marak. Hal ini diperparah dengan adanya ambang batas pencalonan presiden yang diatur dalam undang-undang pemilihan umum. Pada akhirnya multipartai seakan hanya menjadi pemanis pemilihan umum, namun tidak memiliki ruang dalam pencalonan presiden. Tentunya menjadi tidak bijak ketika ruang partai politik diberikan padamasyarakat namun kebebasan demokrasi dalam pencalonan presiden menjadi sangat terbatas.

Ketiga adalah jika melihat secara tegas sebagaimana bunyi konstitusi, pada prinsipnya sudah cukup memberikan nilai-nilai demokrasi dalam partai politik sekaligus pemilihan umum di Indonesia. Bahwa secara tegas dapat difahami bahwa sekalipun Indonesia bersistem presidensialisme seharusnya tidak membatasi partai politik dalam berdemokrasi. Hal ini dapat dilihat dengan tegas pada Pasal 6A Ayat (2) UUD 1945 bahwa “Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”. Sayangnya norma- norma penjelasan dalam undang-undang justru membuat ruang demokrasi dan tidak mampu berjalan sebagaimana harapan konstitusi.

2. Keberlangsungan Partai Politik Dengan Adanya Perubahan Penentuan *Parliamentary Theeshold* Di Pemilihan Umum Tidak Menjamin Hak Politik

Pasca di sahkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum berbagai elemen masyarakat mengajukan Judicial review ke Mahkamah Konstitusi untuk menggugat salah satu pasal yang kontroversial yang telah lama menjadi isu perdebatan lintas periode pemilu berlangsung yaitu mengenai ambang batas parlemen pada pemilu serentak tahun 2019. Upaya uji materi terhadap ambang batas parlemen bukanlah upayah yang pertama terhitung sudah ada kurang lebih 5 Putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan ketentuan amabang batas parlemen bahkan sejak pertamakali ketentuan ambang batas parlemen di perlakukan dalam Undang-Undang Pemilu yaitu pada pemilu tahun 2009 dengan ambang batas 2,5% (persen) sudah ada warga negara atau badan hukum yang mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi.

Pada awal demokrasi mulai dilaksanakan, partisipasi selalu menjadi inti dalam praktiknya. Seperti yang pernah terjadi pada masa Yunani Kuno, seseorang dianggap sebagai warga negara jika telah berpartisipasi dalam memberikan putusan dan memiliki jabatan. Dalam demokrasi perwakilan, lembaga-lembaga dalam sistem politik memang diminta bekerja menjalankan fungsinya dari pengelolaan aspirasi politik rakyat dan lembaga-lembaga tersebut melakukan berbagai aktivitas yang secara terus menerus mempengaruhi pendapat masyarakat. Peran lembaga-lembaga tersebut dalam pemerintahan perwakilan memang

dibutuhkan sebagai mekanisme dan institusi bagi ekspresi kehendak kehendak rakyat yang diwakili.²²⁷

Pada pelaksanaan pemilu 2019 yang dilakukan serentak untuk memilih presiden dan wakil presiden, serta memilih pejabat legislatif lainnya telah menggunakan Undang-Undang Pemilu yang terbaru yaitu Undang-Undang No.7 Tahun 2017. Dalam Pasal 414 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 yang berbunyi : “*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*”. Artinya ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) mengalami kenaikan sebesar 0,5% (nol koma lima persen) dari Pemilu tahun 2014 lalu. Sehingga partai yang perolehan suaranya tidak mencapai 4% (empat persen) pada pemilihan legislatif tidak akan lolos sebagai anggota DPR RI.

Ada 16 partai politik yang mengikuti pemilu 2019, tetapi hanya ada sembilan partai politik yang lolos ambang batas parlemen. Tujuh partai yang tidak lolos adalah Garuda, Berkarya, Perindo, PSI, Hanura, PBB dan PKPI. Jumlah kumulatif dari partai yang tidak lolos adalah 9.82% suara sah Nasional. Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) menyatakan meningkatkan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sering dijadikan jalan pintas untuk menyederhanakan sistem kepartaian. Menurut mereka, pada Pemilu 2019 belum terbukti sukses. Pada prakteknya jika kita rujuk pemilu 2019 dengan angka *parliamentary threshold* yang meningkat dari 3,5% ke 4% tidak mampu

²²⁷ Muhammad Doni dan Fahmi Arisandi. “Pengaruh Penggunaan Sistem Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Proporsional Daftar Terbuka” Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU- X/2012”, *Jurnal Yudisial*, Volume 6 Nomor 2, Agustus 2013, h. 144

menyederhanakan sistem multipartai di Indonesia menjadi pluralisme moderat atau multipartai sederhana.²²⁸

Sisi lain peningkatan ambang batas parlemen memiliki efek samping berupa terbuangnya suara pemilih secara sia-sia. Karena bagi partai politik perolehan suaranya yang tidak mencapai angka ambang batas minimal tidak akan dikonversi menjadi kursi. Ketimbang menaikkan ambang batas parlemen, Heroik menyarankan lebih baik menata ulang besaran alokasi kursi per daerah pemilihan (dapil). Menurut dia perubahan besaran dapil dari 310 menjadi 3-8 akan menghasilkan penyederhanaan sistem kepartaian secara alamiah tanpa harus membuang perolehan suara partai. Logikanya daerah pemilihan yang semakin kecil berarti semakin kompetitif dan sulit bagi partai politik untuk meraih kursi akan berpengaruh terhadap penyederhanaan partai.²²⁹

Menurut konsep ambang batas parlemen, partai yang tidak lolos ambang batas tidak akan dimasukkan kedalam perolehan kursi di DPR. Sehingga hal ini lebih berdampak kepada partai kecil dan partai baru. Dari banyaknya partai baru yang mengikuti pemilu 2019, tidak ada yang bisa lolos ambang batas parlemen. Pada pemilu 2014 partai baru yang lolos ke parlemen hanya partai nasdem dan pada pemilu 2009 hanya Gerindra dan Hanura yang bisa masuk ke parlemen untuk ukuran partai baru. Tetapi yang harus kita garis bawahi adalah angka ambang batas di pemilu 2009, 2014 dan 2019 itu berbeda.²³⁰

²²⁸ <https://nasional.tempo.co/read/1294925/ambang-batas-parlemen-naik-tak-sederhanakan-sistem-partai>, diakses pada tanggal 27 Desember 2023 pukul 15.04 WIB

²²⁹ *Ibid*

²³⁰ Abraham Utama, "Pemilu 2019: Semua partai baru diperkirakan gagal lolos ke DPR, jargon politik tidak laku", <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-48040074>, diakses pada tanggal 27 Desember 2023 Pukul 15.11 WIB

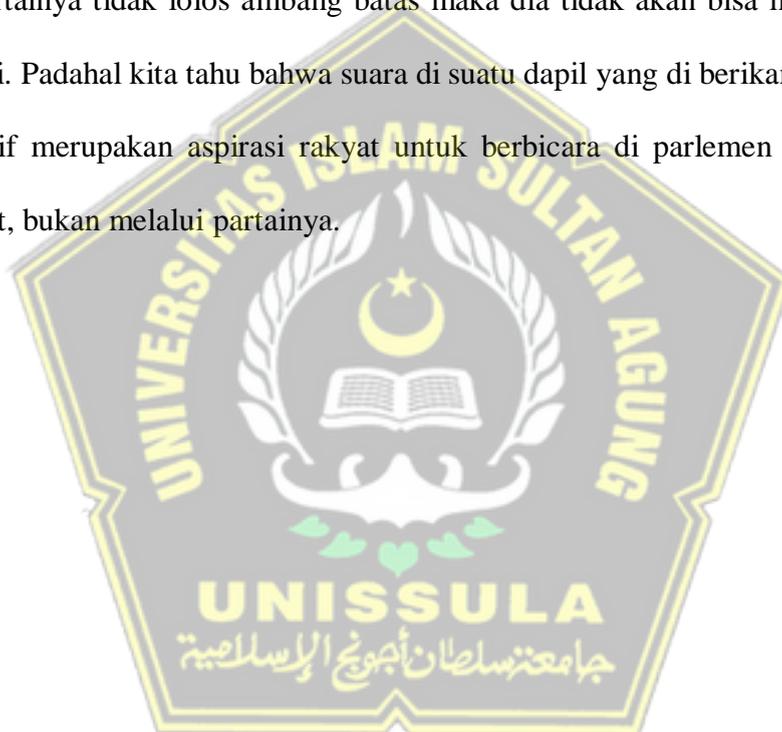
Selain itu mekanisme ambang batas pada dasarnya lebih cenderung menguntungkan partai-partai besar yang sudah cukup mapan. Karena itu, ambang batas pada akhirnya cenderung memperkuat munculnya partai kartel. Di dalam konteks partai kartel, partai-partai baru cenderung mengalami kesulitan untuk memasuki arena pemilu dan memperoleh dukungan dari para pemilih. Partai-partai yang memperoleh kursi, khususnya partai-partai besar yang berkoalisi dalam jabatan-jabatan eksekutif, cenderung berupaya melakukan penghadangan terhadap partai-partai baru agar tidak bisa berkuasa, melainkan juga tidak bisa memperoleh kursi di parlemen. Partai-partai yang sudah mapan itu cenderung mendukung diterapkannya ambang batas dalam pemilu.²³¹

Ternyata bukan hanya partai politik saja yang terkena imbasnya. Calon legislatif juga terkena konsekuensi dengan adanya ambang batas parlemen ini. Ada beberapa nama besar yang memiliki suara banyak tetapi tidak bisa masuk parlemen karena partainya tidak lolos ambang batas. Ada nama Yusril Ihza Mahendra. Ketua PBB Yusril Ihza Mahendra maju sebagai caleg PBB Dapil DKI Jakarta III yang meliputi wilayah Jakarta Utara, Jakarta Barat, dan Kabupaten Kepulauan Seribu. Yusril tidak lolos karena partai yang dipimpinnya tak memenuhi ambang batas Parlemen.

Bukan hanya Yusril, caleg dari partai baru seperti Grace natali dan tsamara juga tidak bisa masuk ke parlemen. Ketua Umum DPP PSI Grace Natalie berlaga di dapil DKI Jakarta III. Dapil ini meliputi Kota Jakarta Barat dan Jakarta Utara. Mantan presenter itu memperoleh 179.949 suara. Angka ini hanya mampu

²³¹ Kacung Marijan, *Op.Cit*, h. 77

dilampaui total suara yang diperoleh PDIP, Gerindra, dan PKS di dapil DKI Jakarta III. Total suara tiap partai lainnya masih lebih kecil dari suara yang didapat Grace. PSI sendiri meraup 236.217 di dapil Jakarta III ini. Sementara itu, Tsamara perempuan yang juga menjabat Ketua DPP PSI, mendapatkan 140.557 suara di dapil DKI Jakarta II. Di dapil ini, PSI meraup 228.367 suara, mengalahkan Golkar dan Demokrat.²³² Sehingga sebesar apapun suara yang di dapat oleh calon legislatif, jika partainya tidak lolos ambang batas maka dia tidak akan bisa masuk ke kursi DPR Ri. Padahal kita tahu bahwa suara di suatu dapil yang di berikan kepada calon legislatif merupakan aspirasi rakyat untuk berbicara di parlemen melalui orang tersebut, bukan melalui partainya.



²³² Husein Abdulsalam “Akibat Parliamentary Banyak”, <https://tirto.id/akibat-parliamentary-threshold-gagal-ke-dpr-meski-suara-banyak-dZXx>, diakses pada 27 Desember 2023 Pukul 15.19 WIB

BAB V

**REKONSTRUKSI REGULASI *PARLIAMENTARY THRESHOLD* DALAM
PEMILIHAN LEGISLATIF DI INDONESIA YANG BERBASIS NILAI
KEADILAN**

A. Perbandingan Regulasi *Parliamentary Threshold* Dengan Negara Lain

Ketentuan tentang *parliamentary threshold* di masing-masing negara umumnya dipengaruhi oleh keberadaan kultural dan historis negara tersebut berdiri. Tidak ada besaran resmi bagi suatu negara mengenai penerapan *parliamentary threshold*. Beberapa referensi mengenai ambang batas parlemen di beberapa negara menunjukkan variabel yang berbeda. Negara-negara di dunia yang menerapkan *parliamentary threshold* tidak memiliki batas mutlak bagi setiap negara. Batas mutlak ini tidak membubuhkan adanya suatu keharusan bagi setiap negara untuk menerapkannya. Hal yang lazim adalah terdapat pengecualian dari mekanisme *parliamentary threshold*.²³³ Sebagai perbandingan berdasarkan pada pengalaman sejumlah negara di dunia penerapan *parliamentary threshold* demikian beragam misalnya Turki 10% (sepuluh persen), Finlandia 5,4% (lima koma empat persen), Jerman 5% (lima persen), Belgia 4,8% (empat koma delapan persen), Swedia 4% (empat persen), Norwegia 4% (empat persen), Yunani 3,3% (tiga koma tiga persen), Austria 2,6% (dua koma enam persen), Italia 2% (dua persen), Israel 2% (dua

²³³ Wiwin Suwandi. "Penyatuan Undang-Undang Pilpres dan Undang-Undang Pileg dalam Undang-Undang tentang Pemilu Nasional" Makalah Konferensi Nasional Hukum Tata Negara dan Anugerah Konstitusi, Muhammad Yamin, dalam Ellydar Chaidir dan Suparto, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pemilu Serentak terhadap Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilihan Umum Tahun 2019". *UIR Law Review*, Edisi No. 1, Vol. 1, April 2017, h.10

persen), Denmark 1,6% (satu koma enam persen) dan Belanda 0,7% (nol koma tujuh persen).

Setiap negara memiliki latar belakang tersendiri dalam menetapkan besaran persentase ambang batas. Di Indonesia penerapan dari *parliamentary threshold* ditujukan sebagai tiga hal berikut yakni, pertama, melakukan proses penyederhanaan sistem kepartaian. Kedua, untuk menciptakan sistem Presidensial yang kuat dengan ditopang lembaga perwakilan yang efektif. Efektivitas lembaga perwakilan tidak terlepas dari banyak atau sedikitnya faksi-faksi kekuatan politik yang ada di DPR. Semakin sedikit partai politik yang ada di lembaga perwakilan maka efektivitas pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga perwakilan akan berjalan lebih baik. Ketiga, keberadaan *parliamentary threshold* adalah sebagai langkah untuk menghilangkan praktik reinkarnasi partai politik yang tidak lolos *electoral threshold* untuk mengikuti pemilu berikutnya. Selain itu keberadaan *parliamentary threshold* juga untuk mendorong sebuah pembangunan partai politik yang lebih sehat karena peran dan fungsi partai politik yang sangat luar biasa yang ditentukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang.²³⁴

Besar persentase untuk ambang batas yang ditentukan di negara Indonesia merupakan hasil negosiasi dan kompromi antara partai besar dan partai kecil yang ada di Indonesia. Argumentasi dari setiap fraksi terdapat perbedaan antara partai besar yang beranggapan bahwa dengan meningkatnya

²³⁴ Khairul Fahmi. *Pemilihan Umum dalam Transisi Demokrasi: Kompilasi Catatan Atas*

persentase akan terjadi penyederhanaan dan efektivitas di parlemen dengan partai kecil yang merasa tidak perlu meningkatkan persentase karena akan semakin meningkatkan jumlah suara yang terbuang dalam pemilu. Dalam penentuannya, pertimbangan politik lebih banyak digunakan daripada pertimbangan akademis, namun pertimbangan politik tersebut harus memiliki dasar yang kuat dan masuk akal.²³⁵

Sebagai perbandingan akan diuraikan model pengaturan regulasi dengan berbagai negara untuk dapat membandingkan konsep parliamentary threshold yang efektif dan memenuhi rasa keadilan.

1. Negara Polandia

Pemilihan umum di Polandia adalah sebuah kegiatan pemilihan umum di Polandia. Polandia memiliki sistem politik multipartai. Pemilihan umum digelar untuk memilih kepala negara, dalam hal ini dijabat oleh presiden, anggota perwakilan rakyat; kepala daerah; referendum dan anggota Parlemen Eropa. Polandia memiliki sejarah panjang dan pengalaman luas mengenai pelaksanaan pemilihan umum di negara tersebut selama berabad-abad, seperti pelaksanaan pemilihan anggota SEJM yang digelar sejak tahun 1182. Pemilihan umum juga digelar pada masa Republik Polandia Kedua yang berlangsung pada tahun 1918-1939 dan Republik Rakyat Polandia walaupun pada masa terakhirnya dipenuhi dengan berbagai tindak kecurangan.

²³⁵ Achmad Baidowi. *Di Balik Penyusunan UU Pemilu Proses Negosiasi dan Konfigurasi Antarfraksi*. (Yogyakarta: SUKA-Press.2018), h. 101

Sejak 1991, pemilihan umum di Polandia didasarkan pada sistem parlementer dengan banyak partai peserta pemilihan umum. Sampai saat ini, tidak ada satu partai pun yang berhasil mendominasi hasil pemilihan umum. Biasanya, semua partai peserta akan membentuk sebuah koalisi. Pemilihan umum digelar untuk memilih kepala negara (presiden) dan anggota perwakilan rakyat. Presiden dipilih langsung oleh rakyat dengan masa jabatan selama lima tahun. Majelis Nasional terdiri dari dua bagian, yaitu SEJM dengan 460 kursi yang diisi oleh calon dari partai dengan ambang batas 5% untuk partai mandiri & 8% untuk partai koalisi dan masa jabatan selama empat tahun; serta Senat Polandia (Senat) dengan 100 kursi yang diisi oleh calon mandiri pemenang pemilihan umum. Sejak 1991, kegiatan pemilihan umum diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Pusat (*Państwowa Komisja Wyborcza*).²³⁶

Di Polandia pada tahun 1993, bahkan dengan batas representasi yang relatif kecil, yaitu sebesar lima persen, lebih dari 34% suara diberikan untuk partai politik, yang ternyata tidak dapat melampaui batas representasi tersebut. Akan tetapi, pada kebanyakan kasus lain, batas representasi mempunyai pengaruh yang kecil saja terhadap hasil secara keseluruhan. Maka dari itu, beberapa ahli pemilu melihatnya tidak perlu dan seringkali menambah rumitnya aturan pemilu, yang seharusnya dihindari. Batas representasi yang tinggi dapat berfungsi untuk mendiskriminasi partai-partai kecil dan ternyata dalam beberapa kasus

²³⁶ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Polandia, diakses pada tanggal 24 Desember 2023 pukul 16.31 WIB

memang inilah maksud dari adanya batas representasi. Akan tetapi, dalam banyak kasus diskriminasi terhadap partai-partai kecil yang disengaja sebenarnya tidak diinginkan, terutama dalam kasus-kasus tempat beberapa partai kecil dengan dasar pendukung yang hampir sama memecah suara mereka sendiri dan pada akhirnya terjatuh di bawah batas representasi. Seandainya menyatukan suara, mereka pasti dapat memperoleh kursi di parlemen. Untuk dapat mengatasi masalah ini, banyak negara yang menggunakan sistem RP Daftar juga memperbolehkan partai-partai kecil membuat kelompok bersama untuk pemilu, dan dengan demikian membentuk kartel atau *apparentement* untuk dapat bertarung dalam pemilu.²³⁷

Hal ini berarti bahwa partai tersebut tetap merupakan partai-partai tersendiri, dan dicantumkan sendiri-sendiri dalam kertas suara, tetapi suara yang diperoleh dihitung seolah-olah mereka bersama-sama menjadi satu kartel. Maksudnya, meningkatkan kemungkinan bahwa suara mereka yang dijadikan satu secara keseluruhan akan berada di atas batas representasi, dan dengan demikian mereka mungkin dapat memperoleh perwakilan tambahan.

Ambang batas parlemen di Polandia mengacu pada persentase suara yang diperlukan bagi partai politik untuk memperoleh kursi di parlemen. Sistem ambang batas ini bertujuan untuk menyederhanakan sistem kepartaian dan mengurangi jumlah partai politik yang masuk

²³⁷ Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem sampai Elemen Teknis*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), h. 148

ke parlemen. Namun, terdapat kontroversi terkait penerapan ambang batas parlemen, dengan beberapa pihak menganggapnya sebagai pelanggaran terhadap kedaulatan rakyat. Mereka berpendapat bahwa ambang batas parlemen tidak selalu berhasil dalam menyederhanakan partai politik dan justru dapat mengurangi keterwakilan rakyat di parlemen.

Di Polandia, yang menerapkan *Threshold* sebesar 5% (lima persen) pada pemilu 1993, telah menyebabkan 34% (tiga puluh empat persen) suara yang terbuang karena suara ini dimiliki oleh partai-partai yang memperoleh dukungan kurang dari 5% (lima persen). Dalam *Threshold* seperti itu, apabila dilihat dari segi jumlah, sistem kepartaian yang dimiliki oleh suatu negara bisa jadi terkategori multipartai penuh, misalnya saja memiliki lebih dari 10 (sepuluh) partai.²³⁸

Jadi, pengaturan *Parliamentary Threshold* di Polandia berimplikasi pada penyederhanaan partai. Dibanding *Electoral Threshold*, pengaruh *Parliamentary Threshold* sangat kuat dalam mengurangi partai. *Electoral Threshold* adalah persentase perolehan suara tertentu yang dijadikan prasyarat untuk ikut pemilu yang akan datang. Praktis, pengurangan partai dilakukan oleh penyelenggara pemilu, bukan oleh pemilih. Berbeda dengan *Parliamentary Threshold*, persentase perolehan suara untuk bisa memperoleh suara di kursi parlemen pada pemilu yang bersangkutan. Partai bisa selalu menjadi kontestan pemilu tapi jika tidak melampaui *Parliamentary Threshold* otomatis tidak memperoleh kursi.

²³⁸ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Kencana, 2015), hlm.75

2. Negara Jerman

Sistem pemilu di Jerman adalah campuran dari sistem proporsional dan sistem pemilihan langsung. Artinya, setiap pemilih Jerman memiliki dua suara. Dengan suara pertama mereka memilih nama kandidat yang mereka inginkan sebagai wakil rakyat (pemilihan langsung), dengan suara kedua mereka memilih partai politik (pemilihan proporsional).

Jerman melakukan pemilihan umum setiap empat tahun sekali. Sebelum pemilu berlangsung, seluruh partai yang akan ikut pemilu diharuskan memperkenalkan diri kepada ketua penyelenggara pemilu. Partai manapun bisa berpartisipasi dengan sejumlah syarat dan ketentuan, misalnya mengakui keabsahan konstitusi, demokrasi dan prinsip-prinsip negara hukum.

Pemilih adalah semua warga Jerman yang genap berusia 18 tahun pada hari pemilihan, sedikitnya pada tiga bulan terakhir tinggal di Jerman, dan tidak sedang dicabut hak pilihnya. Berbeda dengan Indonesia, Jerman tidak melaksanakan pemungutan suara di luar negeri. Mereka yang tinggal di luar negeri bisa mengajukan permohonan ikut pemilu lewat pos.

Berbeda dengan Indonesia, terdapat pemilihan dua suara pada pemilu Jerman. Suara pertama digunakan oleh pengguna hak pilih untuk memilih perwakilan politisi atau individu dari suatu partai di daerah pemilihan. Dalam hal ini akan dipilih satu pemenang yang akan melanjutkan tugasnya ke parlemen yang ditentukan dari suara terbanyak. Adapun pada suara

kedua, para pengguna hak pilih memilih sebuah partai. Jumlah anggota partai yang berhasil melaju ke parlemen tergantung dari presentase suara yang didapatkan. Semakin tinggi suara yang diperoleh, maka semakin banyak pula anggota partai yang akan duduk di kursi Bundestag, begitu pun sebaliknya. Pada suara kedua aturan ambang batas parlemendiberlakukan. Kemudian para anggota parlemen yang terpilih dari hasil perolehan suara pertama dan kedua bertugas untuk memilih siapa kanselir Jerman. Pemilihan ini dilakukan berdasarkan pemerolehan suara.²³⁹

Pengaturan ambang batas parlemen adalah mekanisme yang digunakan untuk menghadapi ketidakpastian dalam seorang demokrasi. Di Jerman, penggunaan parlemen memiliki tradisi yang panjang dan mengalami berbagai perubahan sejak awal abad ke-20. Pada tahun 1950-an, penggunaan ambang batas parlemen menjadi cara yang umum untuk menghentikan pemerintahan federal yang didominasi oleh partai. Dalam ketiga kali terakhir penggunaan ambang batas parlemen di Jerman, pada tahun 1971, 1982, dan 1983, sekitar 70% pemilih memilih penggunaan ambang batas parlemen.

Ambang batas parlemen bukan sekadar sistem, melainkan bertujuan agar terjadi keseimbangan pada sistem pemilihan. Alhasil, pemilu tak selalu dihubungkan dengan partai-partai anonim yang kandidatnya ditetapkan melalui negosiasi internal karena warga juga dapat berpartisipasi.

²³⁹ https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_federal_Jerman_2013, diakses pada tanggal 26 Desember 2023 pukul 19.47 WIB

Agar sebuah partai dapat memasuki Bundestag, partai itu harus memenangkan setidaknya 5 persen suara kedua. Sistem ini diberlakukan untuk mencegah partai-partai kecil masuk parlemen sehingga terlalu banyak partai duduk di Bundestag, hal yang bisa mengganggu efektivitas kerjanya. Saat ini, ada enam partai atau kubu politik yang berhasil menembus ambang batas 5 persen: Aliansi CDU/CSU, SPD, Partai Hijau, Partai Kiri Die Linke, AfD, dan FDP.²⁴⁰

Ambang batas parlemen di Jerman adalah mekanisme yang diterapkan dalam pemilihan umum untuk mencegah partai-partai kecil masuk ke parlemen. Saat ini, ambang batas tersebut adalah 5%. Artinya, sebuah partai politik harus memperoleh setidaknya 5% suara dalam pemilihan umum untuk dapat memperoleh kursi di parlemen. Hal ini bertujuan untuk mencegah terlalu banyak partai kecil yang dapat mengganggu efektivitas kerja parlemen. Saat ini, ada enam partai atau kubu politik yang berhasil menembus ambang batas 5 persen di Jerman.

Jerman merupakan negara di daratan Eropa yang memiliki sistem pemerintahan paling stabil. Tidak hanya itu, politik di Jerman dikenal sangat demokratis. Di Jerman Partai-partai politik yang tidak mencapai batas representasi lima persen tidak berhak memperoleh bagian kursi dari RP Daftar. Sebagai perbandingan, lihat dalam Jerman: Sistem Mixed Member Proportional yang orisinal. Ketentuan ini berasal dari Jerman dengan maksud untuk membatasi terpilihnya kelompok ekstrimis, dan

²⁴⁰ <https://news.detik.com/dw/d-5695873/mengenal-sistem-pemilu-di-jerman-2-suara-pemilih-dan-ambang-batas-5>, diakses pada tanggal 26 Desember 2023 pukul 17.25 WIB

dimaksudkan untuk menghentikan partai-partai kecil sehingga mereka tidak mendapatkan perwakilan. Meskipun demikian, di Jerman ada jalan pintu belakang bagi sebuah partai sehingga mereka dapat memperoleh kursi dari daftar tersebut. Di Jerman sebuah partai harus memenangkan sedikitnya tiga kursi konstituen untuk dapat lepas dari persyaratan batas representasi.²⁴¹

3. Negara Filipina

Menurut konstitusi Indonesia termuat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Dari sini ditemukan bukti bahwa baik Filipina maupun Indonesia sama-sama negara hukum. Negara hukum memang ditujukan untuk menghindari tindakan penguasa yang sewenang-wenang. Negara hukum memberikan pembatasan terhadap kekuasaan negara atau pemerintah. Kekuasaan pemerintah yang terbatas merupakan ciri dari adanya kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat diwujudkan melalui adanya perlindungan hukum melalui undang-undang yang akan menjadi pedoman pemerintah dalam bertindak. Sehingga tidak boleh sedikit pun suatu undang-undang memberikan kerugian bagi rakyat.

Meninjau sejarah perjalanan pemerintahan antara Filipina dan Indonesia, terdapat banyak persamaan jika ditinjau dari sudut pandang rezim yang berkuasa. Bahwa kedua negara sama-sama pernah dijajah, kemudian kesadaran akan negara yang merdeka dan pemerintahan yang

²⁴¹ Joko J. Prihatmoko, ... Op Cit, h. 32

berdaulat, berlanjut pada pemerintahan yang otoriter, sampai pada akhirnya terjadi pergerakan masif untuk menjatuhkan pemerintahan yang otoriter tersebut. Meskipun demikian, terkait pemerintahan antara Filipina dan Indonesia memiliki perbedaan dalam hal pembagian dan bagaimana kekuasaan legislatif itu terbentuk melalui pemilihan umum.

Menurut *The Constitution of the Republic of the Philippines*, pada Artikel VI diatur secara khusus mengenai *Legislative Department*. Pada *Section 1* disebutkan secara tegas bahwa kekuasaan legislatif di Filipina terdiri atas *House of Representative* dan *Senate*. Anggota *House of Representative* dipilih melalui distrik-distrik yang ada di seluruh Filipina sedangkan anggota *Senate* dipilih melalui pemilihan yang berskala nasional. Selain dua kekuasaan legislatif tersebut, Filipina juga mengakui otonomi dari daerah khusus, yaitu Muslim Mindanao dan Cordilleras yang diatur dalam Artikel X.

Selain pemilihan umum untuk mengisi kursi parlemen, Filipina juga mengenal adanya pemilihan untuk anggota pemerintahan daerah. Tujuannya adalah untuk mewujudkan desentralisasi kekuasaan dan menciptakan pemerintahan daerah yang responsif untuk memenuhi kebutuhan khusus masing-masing daerah, sesuai dengan apa yang diamanatkan pada Artikel X *Section 3*. Pelaksanaan pemilihan umum di Filipina sendiri diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Filipina disingkat COMELEC (*Commission on Elections*) adalah salah satu dari tiga komisi konstitusi Filipina. Di bawah Konstitusi, COMELEC bersifat

independen dari badan eksekutif, legislatif dan yudikatif Pemerintah Filipina. COMELEC terbentuk pada tahun 1940 pasca amandemen Konstitusi Filipina tahun 1935. Sebelum COMELEC didirikan, pelaksanaan dan pengawasan pemilu dilakukan oleh The Secretary of Interior atau Menteri Dalam Negeri. Namun, karena ada kekhawatiran atassikap partisan Menteri Dalam Negeri untuk mengeksploitasi kekuatan dan pengaruhnya untuk mendukung kemenangan partainya dalam Pemilu.²⁴²

Filipina yang memiliki lembaga penyelenggara dan pengawas pemilu dilakukan oleh COMELEC juga berbeda dnegan dengan Indonesia, terdapat lembaga mandiri dan independen yang bertujuan sebagai mengawasi jalannya pemilu (Bawaslu Filipina) dan juga membantu COMELEC untuk mewujudkan pemilihan yang adil, bersih dan bebas darikecurangan pihak mana pun.

Perbedaan untuk membandingkan sistem pemilihan umum yang dilaksanakan di Filipina dan Indonesia, yang mana keduanya diselenggarakan oleh satu badan khusus penyelenggaraan pemilu, yakni COMELEC di Filipina dan KPU di Indonesia. Keduanya menggunakan sistem kepartaian yang sama yakni sistem multipartai. Di Indonesia, KPU melaksanakan dengan tahapan seperti sosialisasi pemilu, pendaftaran calon legislatif, verifikasi pun dibagi menjadi dua, yakni verifikasi dokumen dan verifikasi langsung dan baru pengumuman partai politik yang lolos, hal

²⁴² Mohammad Saihu dkk, *Penyelenggara Pemilu Di Dunia: Sejarah, Kelembagaan, Dan Praktik Pemilu Di Negara Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial, Semipresidensial, Dan Parlementer*, (Jakarta: DKPP RI, 2015), h. 90

yang sama juga terjadi di Filipina, akan tetapi sistem verifikasi menggunakan sistem akreditasi. Adapun sistem kamar legislatif antar kedua negara berbeda, yang mana di Indonesia didasarkan pada sistem multikameral (MPR, DPR, dan DPD) sementara Filipina menganut sistem bikameral (Senat dan Kongres). Terkait penyelenggaraan pemilu, Filipina menyelenggarakan pemilu legislatif lokal maupun nasional secara serentak, namun tidak halnya di Indonesia. Sehubungan dengan sistem pemilihan, Indonesia masih konvensional menggunakan kertas yang dicoblos, akan tetapi Filipina sudah menggunakan metode *e-voting*.

Perhitungan suara pemilu legislatif di Indonesia berbeda dengan di Filipina karena masih menggunakan metode manual dan jumlah surat suara disesuaikan dengan Daftar Pemilih Tetap (DPT). Perhitungan penentuan ambang batas di sistem Pemilu Indonesia yaitu dengan membagi DPT dengan jumlah partai politik, maka akan diperoleh *Parliamentary Threshold*. Kemudian hasil surat suara sah yang masuk tersebut apabila dibagi dengan jumlah kursi parlemen di wilayah akan menghasilkan jumlah kursi, di mana partai politik yang ingin mendapat satu kursi minimal harus memperoleh sekian suara sah sebagai ambang batasnya.

Ambang batas yang mana seseorang sudah bisa dianggap sah menjadi legislatif pun berbeda, di Indonesia sebesar 4,5 persen dari jumlah suara sah untuk anggota DPR dan DPRD, sementara di Filipina sebanyak 20 persen dari anggota *House of Representative* yang mengusung anggotanya

dalam pemilu legislatif. Terkait perhitungan suara pemenang, Indonesia menggunakan total suara sah yang masuk dibagi jumlah kursi akan menghasilkan ambang batas dan dari hasil tersebut maka ditentukan jumlah suara yang dibutuhkan untuk menduduki satu kursi di parlemen, sementara di Filipina total DPT dibagi dengan jumlah kursi yang tersedia maka akan terlihat berapa suara yang dibutuhkan untuk satu kursi parlemen. Masa jabatan di Indonesia selama 5 tahun, sementara di Filipina ada perbedaan yakni *Senate* selama 6 tahun dan *House of Representative* selama 3 tahun.

Parliamentary Threshold di Filipina adalah mekanisme yang digunakan untuk menghadapi ketidakpastian dalam seorang demokrasi. Di Rusia, ambang batas parlemen dikaitkan dengan syarat yang harus dipenuhi oleh partai politik untuk mendapatkan kursi di parlemen.

Di Filipina diberlakukan batas representasi 20%. Partai-partai politik yang tidak mencapai batas representasi 20% persen tidak berhak memperoleh bagian kursi di *House of Representative* Filipina. Dalam konteks Filipina, ambang batas parlemen memiliki peran penting dalam menjaga stabilitas sistem politik dan mencegah partai-partai kecil yang dapat mengganggu efektivitas kerja parlemen.

Parliamentary Threshold di Filipina adalah mekanisme yang digunakan untuk mengatur perolehan kursi partai politik dalam parlemen. Ambang batas ini telah menjadi topik perdebatan dalam konteks politik Filipina. Berdasarkan analisis hukum, *Parliamentary Threshold* di Filipina

mempengaruhi representasi politik, khususnya dalam hal keterwakilan perempuan di parlemen. Meskipun Filipina memiliki tingkat representasi perempuan yang relatif tinggi dibandingkan dengan Indonesia, ambang batas parlemen dapat memengaruhi kesetaraan gender dalam politik. Selain itu, *Parliamentary Threshold* juga memengaruhi keberlangsungan partai politik dalam sistem pemilu di Filipina. Penetapan *Parliamentary Threshold* perlu memperhatikan prinsip demokrasi dan keadilan, serta memastikan bahwa mekanisme ini tidak mengurangi keterwakilan rakyat sebagai pemilih di parlemen. Pengaturan *Parliamentary Threshold* di Filipina didasarkan pada Artikel VI dalam Konstitusi 1987, yang menyatakan bahwa sebagian besar 250.000 suara adalah batas untuk kandidat partai politik untuk menjadi anggota parlemen.

Dalam konteks Filipina, pengaturan *Parliamentary Threshold* memiliki dampak yang signifikan terhadap representasi politik, kesetaraan gender, dan keberlangsungan partai politik. Penting untuk terus melakukan analisis mendalam terkait implementasi dan dampak hukum dari ambang batas parlemen ini guna memastikan bahwa sistem politik Filipina tetap memenuhi prinsip demokrasi dan keadilan.

B. Rekonstruksi Nilai Keadilan Regulasi *Parliamentary Threshold* Dalam Pemilu Legislatif Di Indonesia

Negara Indonesia telah mengatur sistem pemerintahannya dalam konstitusi negara yaitu UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Indonesia menjalankan sistem pemerintahan presidensial dengan multipartai secara

demokratis. Seperti juga di negara-negara demokrasi lainnya, sistem politik di Indonesia didasarkan pada pemisahan kekuasaan. Konsekuensi dari dianutnya sistem pemerintahan presidensial adalah adanya pemisahan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif. Idealnya sistem presidensial harus bersamaan dengan meminimalisir jumlah partai politik karena sistem multipartai dapat menimbulkan kerentanan hubungan antara eksekutif dan legislatif.²⁴³

Problematika umum sebuah negara yang menerapkan sistem multipartai adalah stabilitas politik yang lemah akibat banyaknya jumlah partai. Pemerintahan yang disokong oleh beberapa partai yang tidak mencapai perolehan dukungan mayoritas tunggal, sehingga pemerintahan sering dijalankan secara transaksional sehingga berdampak pada kerugian rakyat. Oleh karena itu timbul pemikiran tentang sistem multipartai sederhana untuk menciptakan pengelolaan pemerintahan yang baik. Cara yang paling alami untuk menyederhanakan partai tersebut adalah dengan menerapkan *parliamentary threshold*.²⁴⁴

Pasca disahkannya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum berbagai elemen masyarakat mengajukan *Judicial review* ke Mahkamah Konstitusi untuk menggugat salah satu pasal yang kontroversial yang telah lama menjadi isu perdebatan lintas periode pemilu berlangsung yaitu mengenai *parliamentary threshold* pada pemilu serentak

²⁴³ Adlina Adelia,..Op Cit, h.1

²⁴⁴ Yogo Pamungkas, Tinjauan Ambang Batas Perolehan Suara berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 terhadap UUD 1945, *Jurnal Rechts Vinding, Edisi No. 1, Vol. 3., April, 2014*, h. 34.

tahun 2019. Upaya uji materi terhadap ambang *parliamentary threshold* bukanlah upaya yang pertama terhitung sudah ada kurang lebih 5 Putusan Mahkamah Konstitusi terkait dengan ketentuan *parliamentary threshold* bahkan sejak pertama kali ketentuan *parliamentary threshold* di berlakukan dalam Undang-Undang Pemilu yaitu pada pemilu tahun 2009 dengan *parliamentary threshold* 2,5% (persen) sudah ada warga negara atau badan hukum yang mengajukan permohonan ke Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Nomor 3/PUUVII/2009, menegaskan: “Ketentuan mengenai *parliamentary threshold* yang diatur dalam Pasal 202 ayat (1) Undang- Undang No. 10 tahun 2008 tidak melanggar konstitusi karena ketentuan Undang-Undang tersebut telah memberikan peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara rasional melalui ketentuan *parliamentary threshold* untuk dapat memiliki wakil di Dewan Perwakilan Rakyat”.²⁴⁵

Perubahan suatu Undang-undang merupakan wujud dari perkembangan zaman, karena dalam teori ilmu hukum seringkali fenomena sosial dan tingkah laku manusia berkembang lebih cepat dari norma-norma hukum yang

245

https://www.mkri.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%252%200USU%20Vol%201%20no%201.pdf#page%3D57, diakses pada tanggal 24 Desember 2023 pukul 18.56 WIB

ada. Dalam hukum pemilu pengaturan *parliamentary threshold* terusberubah-ubah sejak pasca reformasi hingga sekarang.²⁴⁶

Perubahan *parliamentary threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bukan saja untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional dalam memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis namun sekaligus menjunjung harkat dan martabat kemanusiaan sebagai pemegang tertinggi atas kekuasaan negara.²⁴⁷

Menurut Putusan Mahkamah Konstitusi Putusan Nomor 3/PUUVII//2009, menegaskan: “Ketentuan mengenai *parliamentary threshold* yang diatur dalam Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang No. 10 tahun 2008 tidak melanggar konstitusi karena ketentuan Undang-Undang tersebut telah memberikan peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara rasional melalui ketentuan *parliamentary threshold* untuk dapat memiliki wakil di Dewan Perwakilan Rakyat”.²⁴⁸ Selanjutnya juga Mahkamah Konstistusi dalam

²⁴⁶ Samsir Salam, “Hukum dan Perubahan Sosial: Kajian Sosiologi Hukum”, *Jurnal Tahkim*, Volume XI Nomor 1, Juni 2015, h. 160

²⁴⁷ Panitia Pengarah, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, (Jakarta: Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu, 2016), h. 78

²⁴⁸

https://www.mkri.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%252%200USU%20Vol%201%20no%201.pdf#page%3D57, diakses pada tanggal 24 Desember 2023 pukul 18.56 WIB

putusannya Nomor 48/PUU-XVIII/2020 dengan Pemohon Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), yang diwakili oleh Khoirunnisa Nur Agustyati selaku Ketua Pengurus Yayasan Perludem dengan Amar Putusannya menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat di terima.²⁴⁹

Keberadaan partai politik yang memiliki tugas menjadi penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Seperti dikemukakan oleh Hans Kelsen bahwa partai politik merupakan kendaraan essential dalam pembentukan kehendak politik. Namun demikian, partai politik hanya merupakan salah satu saja dari bentuk kelembagaan sebagai wujud dekspresi ide-ide, pikiran-pikiran, pandangan dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Dalam konteks insfrastruktur politik, partai politik bekerja di wilayah itu bersama lembaga lain seperti kelompok kepentingan (*interest group*), kelompok penekan (*pressure group*), media massa dan tokoh politik. Kegiatan kampanye yang dilakukan oleh partaipolitik dapat dianggap bagian dari pendidikan politik masyarakat, jika proses komunikasi politik yang intens selama masa kampanye atau bahkan sebelum masa kampanye dimulai dapat berhasil menanamkan nilai, norma dan simbol politik yang didasarkan pada prinsip demokrasi. Wujud yang paling nyata adalah tingkat partisipasi masyarakat untuk menggunakan hak pilihnya dan memberi dukungan kepada partai politik atau caleg yang dianggap paling mewakili aspirasi masyarat.²⁵⁰

²⁴⁹ <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Putusan&id=1&kat=1&cari=48%2FPUU-XVIII%2F2020>, diakses pada tanggal 24 Desember 2023 pukul 18.56 WIB

²⁵⁰ Ibid

Dampak perubahan *parliamentary threshold* terhadap partai politik sangat berimbas kepada partai-partai kecil. Partai-partai kecil yang tidak lolos ambang batas maka secara otomatis suaranya terbuang begitu saja. Pemilih juga akan dihadapkan pada pilihan partai yang tidak terfragmentasi secara ekstrem. Biasanya suara yang awalnya diberikan pada partai yang tidak lolos *parliamentary threshold* bisa saja diberikan ke partai lain yang dianggap memiliki kedekatan ideologis atau program. Kendati, ambang batas parlemen dapat membantu meningkat kinerja parlemen, kenaikannya juga memungkinkan konsentrasi dan fokus anggota fraksi lebih maksimal untuk menyerap aspirasi rakyat.²⁵¹

Secara hak politik, kemunculan *parliamentary threshold* mereduksi hak-hak rakyat dalam mendirikan organisasi kepartaian. Perwujudan politik diatur dalam Pasal 28 UUD Tahun 1945 “*Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang*”. Subtansi kemerdekaan berserikat dan berkumpul diatur Pasal 24 ayat (2) “*Setiap warga negara atau kelompok masyarakat berhak mendirikan partai politik, lembaga swadaya masyarakat atau organisasi lainnya untuk berperan serta dalam jalannya pemerintahan dan penyelenggaraan negara sejalan dengan tuntutan perlindungan, penegakan dan pemajuan hak asasi manusia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan*”. Artinya, pendirian partai politik menjadi hak asasi

²⁵¹ Wasisto Raharjo Jati, “Menuju Sistem Pemilu dengan Ambang Batas Parlemen yang Afirmatif: Kajian Putusan” *Jurnal Rechtsvinding* Vol. 3 No. 1. April 2014, h.245

rakyat, sehingga jika ada pembatasan oleh pemerintah maka ada pelanggaran yang konstitusional terhadap hak warga.²⁵²

Sistem Presidensial yang diterapkan Indonesia menjadi suatu hal yang menarik, dikarenakan pada umumnya di dalam negara yang menggunakan sistem Presidensial hanya terdapat dua partai saja. Secara teoretis, Presidensialisme akan menjadi masalah kalau berkombinasi dengan sistem multipartai. Ketidakstabilan pemerintahan dalam sistem Presidensial diyakini semakin kentara bila dipadukan dengan sistem multipartai.²⁵³ Dalam sistem multipartai hampir tidak ada partai yang menang secara mutlak, sehingga koalisi diperlukan untuk memperkuat pemerintahan, akan tetapi koalisi ini bisa ditarik sewaktu-waktu karena adanya siasat yang berubah-ubah sesuai kepentingan yang dihadapi masing-masing partai politik. Hal tersebut dapat menyebabkan kerentanan hubungan antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif yang menyebabkan pemerintahan menjadi tidak stabil.²⁵⁴

Sistem kepartaian memiliki peran besar dalam menjaga kestabilan pemerintahan suatu negara. Didalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga tidak diamanatkan secara jelas sistem kepartaian apa yang harus diimplementasikan. Meskipun demikian, konstitusi mengisyaratkan bahwa bangsa Indonesia menerapkan sistem multipartai.

Aturan ini tersirat dalam Pasal 6A ayat (2) Undang-Undang

²⁵² Bisariyati, "Menyibak Hak Konstitusional yang Tersembunyi", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Volume 24 Nomor 4, Oktober 2017, h. 510.

²⁵³ Retno Saraswat. "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif". *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*. Jilid 41 No. 1 Januari 2012. h. 137

²⁵⁴ Luky Sandra Amalia (ed). *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2012). h. 16

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Frasa dari gabungan partai politik mengisyaratkan paling tidak ada dua partai atau lebih yang bergabung untuk mengusung seorang calon pasangan Presiden dan Wakil Presiden dan bersaing dengan calon lain yang diusulkan partai-partai lain. Ini artinya sistem kepartaian di Indonesia harus diikuti oleh minimal tiga partai politik atau lebih.²⁵⁵

Untuk mendukung sistem Presidensial dalam proses bernegara dan memerintah, idealnya dibutuhkan sistem pemilihan umum dengan melibatkan partai yang sedikit demi mengurangi gesekan antara eksekutif dan legislatif dalam menyelenggarakan pemerintahan. Namun karakteristik Indonesia yang memiliki keragaman budaya, agama, etnis, suku dan budaya mendorong tidak dapat disatukannya pandangan dan aspirasi dalam dua partai besar, hal ini mendorong munculnya sistem kepartaian multipartai ekstrim. Hadirnya multipartai pada peserta pemilu menyebabkan tidak adanya partai pemenang pemilihan umum dengan perolehan suara mayoritas yang berpengaruh pada tidak efektifnya sistem pemerintahan Presidensial. Dimana komposisi multipartai ekstrim menimbulkan polarisasi dan fragmentasi kepentingan yang sangat beragam. Berujung pada kesulitan relasi Presiden dan DPR dalam berkoordinasi dan bekerjasama dalam menyusun program kerja baik dibidang legislasi maupun non legislasi. Terlebih lagi jika parlemen justru dikuasai oleh partai atau koalisi partai yang berbeda dengan partai atau

²⁵⁵ Zuhdi Amran. "Tinjauan Terhadap Sistem Multipartai dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia pada Era Reformasi". *JOM Fakultas Hukum. Vol. II No. 1. Februari 2015.* h. 2

koalisi partai yang menjadi pendukung Presiden terpilih, akan cenderung mengakibatkan tidak efektifnya pemerintahan Presidensial.²⁵⁶

Banyaknya partai politik yang masuk ke parlemen dengan perolehan kursi yang relatif menyebar cenderung memperpanjang proses pengambilan keputusan di lembaga legislatif. Proses pengambilan keputusan kerap diwarnai oleh negosiasi-negosiasi politik yang menyebabkan keputusan yang diambil cenderung mengabaikan kepentingan publik karena keputusan tersebut dibuat berdasarkan negosiasi kepentingan setiap partai politik. Hal ini yang pada akhirnya berdampak pada munculnya kecenderungan perilaku parlementarianisme di kalangan anggota parlemen di satu pihak dan tidak efektifnya sistem Presidensial di pihak yang lain yang akan menggoyahkan kestabilan dari pemerintahan. Sehingga, meskipun kekuasaan Presiden besar, namun parlemen karena fungsi check and balances dapat memblokir kebijakan atau agenda Presiden, terlebih jika Presiden berasal dari partai minoritas. Jika ini terjadi, maka konsep check and balances sendiri berpotensi untuk melumpuhkan kekuasaan eksekutif.²⁵⁷

Untuk mengurangi gesekan yang terjadi antara lembaga eksekutif dan lembaga legislatif guna mendukung sistem Presidensial dalam proses bernegara dan memerintah, pertumbuhan partai politik di dalam Negara Indonesia yang bersifat multipartai perlu di kontrol supaya tidak semakin ekstrim. Untuk mengatasi pesatnya pertumbuhan partai politik di Indonesia

²⁵⁶ Agus Sutisna. "Politik Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia Pasca Reformasi 1998". *Jurnal Sosio Didaktika*. Vol. 2 No. 2. November 2015. h. 169

²⁵⁷ Lili Romli (ed.). *Pelebagaan Partai Politik Pasca-Orde Baru Studi Kasus Partai Golkar, PKB, PBB, PBR, dan PDS*. (Jakarta: P2P-LIPI.2008), h.

yang menyebabkan multi partai yang ekstrem, pada pemilu tahun 1999 mulai digunakan penetapan ambang batas atau yang dikenal sebagai *threshold*. Penerapan dari ambang batas secara teori memiliki dua tujuan utama yaitu mengurangi jumlah partai politik yang masuk kedalam parlemen dan menyaring partai politik peserta pemilu berikutnya. Dalam penerapan ambang batas di Indonesia dikenal 3 jenis ambang batas yakni, *electoral threshold*, *presidential threshold*, dan *parliamentary threshold*. Lembaga eksekutif dan lembaga legislatif memiliki kedudukan yang sama kuatnya didalam sistem pemerintahan Indonesia. Dalam sistem Presidensial tanpa dukungan dari parlemen, Presiden nyaris tidak akan efektif dalam menjalankan pemerintahannya. Hal tersebut dapat menyebabkan tidak stabilnya pemerintahan yang dijalankan. Dimana kebuntuan politik yang terjadi di pemerintahan akan menyebabkan pemerintah goyah yang diakibatkan dari dalam pemerintahan sendiri yang pada akhirnya dapat menimbulkan kelumpuhan kelembagaan antara legislatif dan eksekutif. Sehingga antara lembaga eksekutif dan legislatif berjalan beriringan merupakan hal yang sangat diperlukan dalam menciptakan pemerintahan yang stabil. Namun dukungan legislatif akan sulit didapat jika sistem Presidensial dibangun dalam sistem multipartai ekstrim. Presiden membutuhkan koalisi bila partai pendukung Presiden bukanlah partai mayoritas di lembaga perwakilan. Langkah itu diperlukan agar Presiden mendapatkan dukungan mayoritas lembaga legislatif.²⁵⁸

²⁵⁸ Khairul Fahmi. *Op Cit.,*, h. 1

Adanya *parliamentary threshold* sering dikatakan mencederai prinsip demokrasi di Indonesia karena membatasi hak rakyat untuk memilih wakilnya di parlemen. Indonesia sebagai negara yang menganut demokrasi perwakilan dan menjunjung kedaulatan rakyat, maka dalam hal ini harus menjamin bahwa rakyatlah sesungguhnya pemilik negara dengan segala kewenangannya untuk menjalankan semua fungsi kekuasaan negara, baik di bidang legislatif, eksekutif, maupun yudisial. Rakyatlah yang berwenang merencanakan, mengatur, melaksanakan dan melakukan pengawasan serta penilaian terhadap pelaksanaan fungsi kekuasaan itu. Sehingga seharusnya semua rakyat dari berbagai latar belakang yang berbeda dapat memiliki hak untuk mencalonkan diri sebagai anggota parlemen melalui partai politik. Pada kenyataannya *parliamentary threshold* tidak menghambat dalam pendirian partai politik karena partai politik dapat didirikan selama partai tersebut dapat memenuhi persyaratan yang telah diatur dalam Undang-Undang tentang Partai Politik. *Parliamentary threshold* memiliki tujuan untuk membatasi jumlah partai politik yang akan masuk di dalam parlemen sebenarnya memiliki upaya agar mendorong partai-partai kecil menggabungkan diri berkoalisi sehingga akan mengefektifkan representasi suara rakyat di parlemen serta kinerja dari partai politik yang ada. Suara yang tidak terwakili, bukan berarti membuat rakyat kehilangan kedaulatan di parlemen. Rakyat Indonesia baik yang pilihannya duduk di DPR maupun tidak, tetap akan dalam lajur demokrasi karena setiap anggota DPR yang dipilih harus mengesampingkan kepentingan golongan atau partainya, dan

mengutamakan kepentingan rakyat secara keseluruhan sehingga tidak mencederai prinsip demokrasi dan rasa keadilan yang dianut oleh Indonesia.²⁵⁹

Secara teoritis, dalam sistem presidensial aspek dukungan lembaga legislatif menjadi hal yang sangat penting. Sistem presidensial akan menjadi kuat, manakala mendapat dukungan yang memadai di legislatif. Oleh karenanya, berbicara penguatan sistem presidensial adalah berbicara mengenai peningkatan dukungan politik di legislatif. Hasil penelitian Mark

P. Jones dapat dianggap mewakili temuan umum tentang adanya korelasi peningkatan dukungan politik di legislatif terhadap penguatan sistem presidensial.²⁶⁰

Selanjutnya, sistem multipartai di dalam sistem presidensial, menurut Juan Linz dan Arturo Velenzuela dalam "*The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin Amerika*" sebagaimana dikutip oleh Yoyoh Rohaniah dan Efriza menyatakan bahwa presidensialisme yang diterapkan di atas struktur politik multipartai cenderung melahirkan konflik antara lembaga Presiden dan parlemen serta akan menghadirkan demokrasi yang tidak stabil. Tesis tersebut diperkuat studi Scott Mainwaring dan Matthew Soberg Shugart "*Presidentialism and Democracy in Latin Amerika*" yang berpendapat, kombinasi tersebut akan melahirkan Presiden minoritas (*minority president*)

²⁵⁹ Isharyanto. *Negara Hukum dan Pengujian Konstitusional, (Constitutional Review) Dalam Teori dan Praktik di Indonesia*. (Bogor: Halaman Moeka, 2016), h. 22

²⁶⁰ Ni"matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 259

dan pemerintahan terbelah (*divided government*), kondisi ketika Presiden sangat sulit mendapatkan dukungan politik di parlemen.²⁶¹

Kebijakan pengaturan kepartaian yang menganut sistem multipartai ekstrem sangat memengaruhi stabilitas penyelenggaraan negara terutama dalam sistem pemerintahan presidensial. Realitasnya, efektivitas pemerintah dalam mengambil kebijakan-kebijakan publik sangat bergantung pada dinamika politik yang berkembang di DPR. Bahkan nyaris waktu Presiden lebih banyak dicurahkan pada kompromi-kompromi politik di DPR akibat perbedaan dukungan partai di DPR. Kondisi ini tidak saja berbahaya bagi kelangsungan pemerintahan melainkan juga bagi kelangsungan dan kepercayaan terhadap demokrasi dan sistem pemerintahan.²⁶²

Pola hubungan antara reduksi kekuasaan Presiden dan pemberdayaan DPR disatu sisi dengan upaya mempertahankan sistem presidensial, di sisi lain memungkinkan terjadinya ketegangan. Seperti ketegangan hubungan antara Presiden dan DPR yang disibukkan dengan berbagai macam interpelasi dan penolakan dari DPR. Besar kemungkinan kecenderungan ini bisamenimbulkan apa yang disebut “*constitutional deadlock*”, “*political deadlock*” antara Presiden dan DPR.²⁶³

Sementara itu, kombinasi sistem presidensial dan sistem multipartai bukan hanya merupakan “kombinasi yang sulit”, melainkan juga membuka peluang

²⁶¹ Yoyoh Rohaniah dan Efriza, *Pengantar Ilmu Politik: Kajian Mendasar Ilmu Politik*, (Malang: Intrans Publishing, 2015), h. 387

²⁶² Ibid

²⁶³ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2008), h. 284

terjadinya kebuntuan politik (*deadlock*) dalam hubungan eksekutif dan legislatif yang kemudian berdampak pada instabilitas demokrasi presidensial. Kemandekan diakibatkan oleh banyaknya jumlah partai di parlemen ditambah dengan pemilu yang berbeda untuk memilih anggota parlemen dan Presiden menyebabkan terjadinya perbedaan partai yang menguasai parlemendengan partai yang memerintah. Peluang sebuah partai politik untuk menjadi mayoritas di parlemen relatif kecil.²⁶⁴

Sistem multipartai merupakan sebuah konteks politik yang sulit dihindari dalam penerapan sistem presidensial di Indonesia. Padahal disatu sisi ada kekhawatiran bahwa penerapan sistem presidensial di tengah- tengah konstruksi sistem multipartai diyakini akan menimbulkan kedudukan Presiden yang lemah. Sistem multipartai yang tergramentasi akan sulit melahirkan satu partai yang cukup kuat untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga harus membentuk koalisi dengan partai lain.²⁶⁵

Dalam pemilihan umum dengan jumlah partai yang terlalu banyak akan berdampak pada tidak adanya partai pemenang pemilihan umum dengan perolehan suara mayoritas yang signifikan, terlebih lagi jika parlemen justru dikuasai oleh partai atau koalisi partai yang berbeda dengan partai atau koalisi partai yang menjadi pendukung Presiden terpilih, cenderung mengakibatkan tidak efektifnya pemerintahan presidensial. Problematika

²⁶⁴ Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal* dalam Maswardi Rauf, *Evaluasi Sistem Presidensial* yang dikutip kembali dalam Isharyanto, *Partai Politik Ideologi dan Kekuasaan*, (Yogyakarta: CV. Absolute Media, 2017), h. 59

²⁶⁵ Hanta Yuda AR, *Presidensialisme Setengah Hati...*, *Op.Cit*, h. 6-7

efektivitas pemerintah yang dialami oleh Indonesia juga banyak dialami negara-negara lain yang menganut sistem pemerintahan presidensial. Scott Mainwaring berpendapat bahwa hanya ada 4 (empat) negara penganut sistem presidensial yang berhasil dalam menciptakan pemerintah yang efektif dan stabil. Keempat negara tersebut adalah Amerika Serikat, Costa Rica, Columbia dan Venezuela.²⁶⁶

Menurut Denny Indrayana yang dikutip oleh Ni"matul Huda dan Imam Nasef, sistem presidensial lebih efektif dengan sistem dua partai atau multipartai sederhana. Sistem multipartai akan menghadirkan Presiden yang "sial" (*minority president*), sedangkan sistem monopartai akan menghadirkan Presiden yang "sialan" (*majority president*). Seperti halnya sistem presidensial multipartai yang saat ini berlangsung di Indonesia, kemungkinan terjadinya *divided government* lebih besar. Jika pemerintah tidak didukung kekuatan mayoritas di parlemen, dikhawatirkan *governability* (kemampuan pemerintah untuk memerintah) sangat terbatas atau yang lebih parah terjadi kemacetan dalam penyusunan kebijakan.²⁶⁷

Sistem multipartai juga berpengaruh pada ketidakstabilan politik yang dapat berimbas pada ketidakefisienan kinerja pemerintahan. Adapun tiga alasan yang diuraikan oleh Scott Mainwaring sebagaimana dikutip oleh Luky Sandra Amalia yaitu:

²⁶⁶ Isharyanto, *Partai Politik Ideologi...*, *Op.Cit*, h. 62

²⁶⁷ Denny Indrayana, "Mendesain Presidensial", dalam Ni"matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi & Pemilu di...*, *Op.Cit*, h. 41

- (1) Kemerdekaan diakibatkan oleh banyaknya jumlah partai di parlemen ditambah dengan pemilu yang berbeda untuk memilih anggota parlemen dan Presiden menyebabkan terjadinya perbedaan partai yang menguasai parlemen dengan partai yang memerintah. Peluang sebuah partai politik untuk menjadi mayoritas di parlemen relatif kecil
- (2) Kekakuan sistemik mengenai masa jabatan Presiden yang bersifat tetap mengakibatkan tidak ada peluang untuk mengganti Presiden di tengah jalan meskipun kinerjanya tidak memuaskan publik. *Ketiga*, prinsip pemenang mengambil semua, memberi peluang bagi Presiden untuk mengklaim pilihan-pilihan kebijakannya atas nama rakyat.²⁶⁸

Kesulitan lain yang muncul akibat perpaduan sistem ini antara lain *pertama*, sulitnya melembagakan format koalisi permanen di antara partai-partai tanpa mayoritas di parlemen. *Kedua*, lemahnya disiplin partai-partai dalam mempertahankan sikap dan prinsip politik dari lobi, negosiasi dan kompromi politik. Oleh karena itu, ke depan perlu ada semacam “kontrak politik” di antara partai-partai politik yang membentuk koalisi. Kondisi ini juga membawa keuntungan bagi masyarakat sebab menjadi lebih mudah

²⁶⁸ Luky Sandra Amalia, *Partai dan Sistem Kepartaian...*, *Op.Cit*, h. 6

menagih janji-janji kampanye partai. Lebih jauh lagi situasi ini dapat memperkuat sistem demokrasi presidensial.²⁶⁹

Dampak lain dari sistem multipartai adalah partai-partai politik baru terus bermunculan. Munculnya partai baru banyak faktor yang memengaruhi, *pertama* karena kekecewaan dengan partai politik yang lama. Jika partai-partai yang ada sekarang ini semuanya serba transaksional dan rata-rata korup, maka kemudian muncul partai baru dengan harapan bisa memperbaiki kondisi dari partai sebelumnya. Akan tetapi, begitu mereka memasuki aturan main partai, mereka pun harus tunduk pada regulasi pemilu dan kepartaian yang ada.²⁷⁰

Kombinasi sistem presidensial dengan sistem multi partai, yang dengan presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, menyebabkan adanya perbedaan basis dukungan. Presiden yang dipilih oleh rakyat belum tentu memiliki dukungan politik yang cukup kuat di parlemen. Kenyataan inilah yang dikhawatirkan akan menyebabkan efek buruk bagi sistem presidensial, bahkan dapat menyebabkan *deadlock* dan *immobilism* bagi sistem presidensial murni. Alasannya adalah bahwa presiden akan mengalami kesulitan untuk memperoleh dukungan yang stabil dari legislatif sehingga upaya mewujudkan kebijakan akan mengalami kesulitan. Pada saat yang sama koalisi yang mengantarkan presiden untuk memenangkan pemilu tidak dapat dipertahankan untuk menjadi koalisi pemerintahan, karena tidak ada

²⁶⁹ Syamsuddin Haris, *Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR*, dalam buku Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi, (Jakarta KHN, 2014), h. 151

²⁷⁰ Luky Sandra Amalia, *Loc cit*, h. 7

mekanisme yang dapat mengikatnya.²⁷¹ Alasan lain adalah bahwa komitmen anggota dewan terhadap kesepakatan yang dibuat pimpinan partai jarang bisa dipertahankan. Dengan kata lain tidak adanya disiplin partai membuat dukungan terhadap presiden menjadi sangat tidak pasti. Perubahan dukungan dari pimpinan partai juga sangat ditentukan oleh perubahan kontekstual dari konstalasi politik yang ada.²⁷²

Pengaruh konstalasi politik yang terjadi akibat komposisi DPR yang di isi oleh kekuatan partai politik yang banyak inilah yang kemudian akan mempengaruhi kewenangan presiden, karena membutuhkan persetujuan oleh DPR. Ada beberapa Pasal di dalam UUD 1945 yang masih menjadi perdebatan diantaranya Pasal 13 ayat (1): *Presiden mengangkat duta dan konsul*. Pasal 13 ayat (2): *Dalam hal mengangkat duta, presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*. Pasal 13 ayat (3): *Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*. Pasal tersebut tidak sesuai dengan prinsip sistem presidensial, walaupun sifatnya sebatas pertimbangan, akan tetapi keterlibatan DPR dalam masalah ini sesungguhnya telah masuk pada ranah eksekutif. Selain itu Pasal lain yang berpotensi menghambat pelaksanaan sistem presidensial ada dalam UUD 1945 Pasal 11 ayat (1): *Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang,*

²⁷¹ Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (Penyunting), *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), h. 2-3

²⁷² Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination*, dikutip dari Suharizal, "Legalitas Dan Implikasi Calon Tunggal Pada Pemilu Presiden 2009", *Jurnal Konstitusi*, Vol. II, No. 1, (2009), h. 50

membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 11 ayat (2): Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Memang jika berdiri sendiri-sendiri, sistem multi partai dan sistem presidensial secara potensial dapat menjadi sistem yang mendukung demokrasi yang stabil. Namun jika dijadikan satu, kedua elemen tadi dapat menghancurkan demokrasi. Sistem multi partai dewasa ini juga ternyata gagal memberikan sumbangan kepada negara karena tidak mengkondisikan pembentukan kekuatan oposisi yang diperlukan untuk menopang rezim dan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif secara demokratik. Bersamaan dengan itu, sistem partai tersebut tidak pula berfungsi untuk melandasi praktek politik *check and balances*, baik diantara lembaga negara maupun diantara fraksi pemerintah dengan fraksi lainnya di lembaga perwakilan rakyat.²⁷³

Pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum yang digunakan untuk pemilihan umum tahun 2009 ditetapkan *parliamentary threshold* sebesar 2,5% (dua koma lima persen) yang diterapkan hanya dalam penentuan perolehan kursi DPR. Pada pemilihan umum ditahun 2009 terdapat 44 partai yang terdiri dari 38 partai politik dan 6 partai lokal di Aceh

²⁷³ Mahrus Irsyam dan Lili Romli (editor), *Menggugat Partai Politik*, (Jakarta: LIP FISIP UI, 2003), h. 29-30

yang ikut dalam pemilu legislatif, dan partai politik yang lolos dari ambang batas sebanyak 9 partai. Banyaknya partai politik peserta pemilu ini tidak lepas dari sejarah negara Indonesia yang memang memiliki partai politik dengan jumlah ekstrim dan berbagai perpecahan politik yang semakin memperbanyak jumlah partai politik yang ada. Kemudian untuk pemilihan umum tahun 2014, Undang-Undang Pemilu kembali direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dimana *parliamentary threshold* dinaikkan menjadi 3,5% (tiga koma lima persen). Pada pemilihan umum 2014 terdapat 15 partai yakni 12 partai politik dan 3 partai lokal Aceh yang menjadi peserta pemilihan umum dan partai politik yang lolos angka ambang batas parlemen sebanyak 10 partai politik. Selanjutnya untuk pemilihan umum 2019, Undang-Undang Pemilihan Umum kembali diubah menjadi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dan untuk ketentuan *parliamentary threshold* dinaikkan menjadi 4% (empat persen). Untuk partai politik peserta pemilu 2019 terdapat 20 partai politik yang terdiri dari 16 partai dan 4 partai lokal.

Dilihat dari pemilu tahun 2009 dan tahun 2014, penerapan *parliamentary threshold* berjalan sesuai dengan tujuannya untuk menyederhanakan sistem kepartaian. Peserta pemilu di tahun 2014 relatif sedikit yakni berjumlah menjadi 12 (dua belas) partai politik dan 3 (tiga) partai lokal Aceh dibandingkan dengan pemilu tahun 2009 yang pesertanya mencapai 38 partai politik dan 6 (enam) partai lokal Aceh. Tetapi, penerapan *parliamentary threshold* tidak berjalan efektif karena tidak berhasil mengurangi jumlah

partai politik yang ada di DPR. Pada pemilu tahun 2014 ambang batas dinaikkan dari yang sebelumnya 2,5% (dua koma lima persen) ditahun 2009 menjadi 3,5% (tiga koma lima persen). Namun, kenaikan Dilihat dari pemilu tahun 2009 dan tahun 2014, penerapan *parliamentary threshold* berjalan sesuai dengan tujuannya untuk menyederhanakan sistem kepartaian. Peserta pemilu di tahun 2014 relatif sedikit yakni berjumlah menjadi 12 (dua belas) partai politik dan 3 (tiga) partai lokal Aceh dibandingkan dengan pemilu tahun 2009 yang pesertanya mencapai 38 partai politik dan 6 (enam) partai lokal Aceh. Tetapi, penerapan *parliamentary threshold* tidak berjalan efektif karena tidak berhasil mengurangi jumlah partai politik yang ada di DPR. Pada pemilu tahun 2014 ambang batas dinaikkan dari yang sebelumnya 2,5% (dua koma lima persen) ditahun 2009 menjadi 3,5% (tiga koma lima persen). Namun, kenaikan ambang batas tersebut tidak menyederhanakan jumlah partai di DPR yang sebelumnya pada pemilu tahun 2009 terdapat 9 (sembilan) partai politik yang lolos ambang batas kemudian pada pemilu tahun 2014 menjadi 10 (sepuluh) partai politik yang lolos dari ambang batas dan berhasil memperoleh kursi di DPR. *Parliamentary threshold* menjadi harapan di pemilu tahun 2019 untuk dapat menyederhanakan partai politik yang ada. Hal ini dikarenakan bila dilihat dari peserta pemilu di tahun 2019 semakin meningkat dan kehadiran kembali 2 partai yang ditahun sebelumnya tidak lolos *parliamentary threshold* dapat disimpulkan bahwa mekanisme verifikasi dalam Undang-Undang Pemilu tidak berjalan lancar untuk menyederhanakan jumlah partai politik yang ada tersebut tidak

menyederhanakan jumlah partai di DPR yang sebelumnya pada pemilu tahun 2009 terdapat 9 (sembilan) partai politik yang lolos ambang batas kemudian pada pemilu tahun 2014 menjadi 10 (sepuluh) partai politik yang lolos dari ambang batas dan berhasil memperoleh kursi di DPR. *Parliamentary threshold* menjadi harapan di pemilu tahun 2019 untuk dapat menyederhanakan partai politik yang ada. Hal ini dikarenakan bila dilihat dari peserta pemilu di tahun 2019 semakin meningkat dan kehadiran kembali 2 partai yang ditahun sebelumnya tidak lolos *parliamentary threshold* dapat disimpulkan bahwa mekanisme verifikasi dalam Undang-Undang Pemilu tidak berjalan lancar untuk menyederhanakan jumlah partai politik yang ada.

Penerapan adanya *parliamentary threshold* sesungguhnya tidak diatur dalam konstitusi. Tidak ada satu ayat dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang berbicara secara tegas dan langsung tentang *parliamentary threshold*. Walaupun *parliamentary threshold* tidak diatur secara langsung dalam Undang-Undang Dasar 1945. Seperti yang telah disinggung sebelumnya, ketentuan Pasal 22E ayat (6) Undang-Undang Dasar 1945 memungkinkan untuk diadakannya *parliamentary threshold*. Alasan diadakannya *parliamentary threshold* juga dapat bersifat normatif seperti alasan kebutuhan. Tidak adanya ketentuan secara langsung dalam Undang-Undang Dasar 1945 tentang *parliamentary threshold*, tetapi adanya celah bagi pembentuk kebijakan untuk mengatur *parliamentary threshold*. Celah yang dimaksud adalah Pasal 22E ayat (6) Undang- Undang Dasar 1945. Kondisi tersebut dapat dikatakan sebagai *open legal policy*.

Mahkamah Konstitusi dalam salah satu pertimbangan di Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 20/PUU-XVI/2018 menyatakan bahwa pengaturan terkait dengan *parliamentary threshold* merupakan *open legal policy* atau kewenangan dari pembentuk undang-undang. Berikut salah satu pertimbangan Mahkamah Konstitusi terkait dengan *parliamentary threshold*:

'Bahwa meski undang-undang yang diuji dalam permohonan a quo berbeda, akan tetapi norma yang diuji secara substansi tidak berbeda dengan norma yang telah dinilai oleh Mahkamah melalui putusan-putusan yang diuraikan diatas, khususnya putusan yang berkenaan dengan parliamentary threshold untuk keanggotaan DPR, di mana Mahkamahtelah menegaskan pendiriannya bahwa hal tersebut berkaitan dengan politik penyederhanaan kepartaian dengan menyatakan open legal policy sepanjang tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas. Demikian juga dengan dasar pengujian yang dipergunakan dalam permohonan a quo yaitu Pasal 1 ayat (3) , Pasal 22E ayat (2), dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, telah dijadikan dasar pengujian dalam permohonan-permohonan sebelum permohonan a quo yang telah diputus melalui putusan-putusan sebagaimana diuraikan di atas. Selain itu, alasan-alasan permohonan a quo juga tidak didasarkan pada alasan- alasan konstitusionalitas yang berbeda dengan permohonan-permohonan sebelum permohonan a quo dan telah pula dipertimbangkan dalam putusan-putusan sebagaimana diuraikan di atas. Dengan demikianberdasarkan Pasal 60 ayat (2) UU MK dan Pasal 42 yata (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara dalam Perkara Pengujian Undang-Undang, permohonan Pemohon adalahne bis in idem.'

Pertimbangan Mahakamah Konstitusi di atas telah menguatkan kedudukan *parliamentary threshold*. Bahwa kedudukan *parliamentary threshold* adalah konstitusional selama tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas. Pertanyaannya adalah apa kriteria *parliamentary threshold* tidak bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas? Mengingat *parliamentary threshold* bersifat konstitusional, bagaimana sebenarnya tujuan adanya *parliamentary threshold* dengan

relevansi tujuan Negara Indonesia? Sebelum menjawab dua pertanyaan tersebut, maka terlebih dahulu mengetahui sejarah penerapan *parliamentary threshold* di Indonesia. Sejarah penerapan *parliamentary threshold* penting karena dengan mengetahui sejarah penerapan tersebut secara tidak langsung akan menemukan titik temu substansi dan tujuan *parliamentary threshold*.

Dilihat dari kacamata sejarah, penerapan *parliamentary threshold* sesungguhnya baru ada pada Pemilu tahun 2009. Besaran angka *parliamentary threshold* pada Pemilu tahun 2009 yaitu 2,5%. Dasar hukum penetapan *parliamentary threshold* Pemilu tahun 2009 yaitu Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwa Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehansuara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.²⁷⁴

Adanya *parliamentary threshold* pada Pemilu tahun 2009 membuat hasil Pemilu terhadap partai politik berpengaruh. Hanya terdapat sembilan partai politik yang lolos *parliamentary threshold* dari tiga puluh delapan partai politik peserta Pemilu tahun 2009. Hasil perolehan suara partai politik yang

²⁷⁴ Adlina Adelia. *Op Cit.* h. 142-143

lolos *parliamentary threshold* pada Pemilu tahun 2009 secara berturut-turut dari yang terbesar dapat dilihat pada Tabel 5.1 sebagai berikut:

Tabel 5.1
Perolehan Suara Partai Politik yang Lolos *Parliamentary Threshold* pada Pemilu Tahun 2009

No	Nama Partai Politik	Perolehan Suara	Prosentase (%)	Jumlah Kursi di DPR
1	Partai Demokrat	21.703.137	20,85	150
2	Partai Golongan Karya	15.037.757	14,45	107
3	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.600.091	14,03	95
4	Partai Keadilan Sejahtera	8.206.955	7,88	57
5	Partai Amanat Nasional	6.254.580	6,01	43
6	Partai Persatuan Pembangunan	5.533.214	5,32	37
7	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.122	4,94	27
8	Partai Gerakan Indonesia Raya	4.646.406	4,46	26
9	Partai Hati Nurani Rakyat	3.922.870	3,77	18

Selanjutnya terkait dengan besaran angka *parliamentary threshold* di Pemilu tahun 2014 adalah sebesar 3,5%. Dasar hukum penetapan *parliamentary threshold* di Pemilu tahun 2014 adalah Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwa Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan

dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.²⁷⁵

Penerapan *parliamentary threshold* Pemilu tahun 2014 mengalami peningkatan dari Pemilu tahun 2009. Besaran angka peningkatan *parliamentary threshold* sebanyak 1%. Walaupun terdapat peningkatan jumlah angka *parliamentary threshold*. Kenyataannya hasil Pemilu tahun 2014 menunjukkan bahwa terdapat sepuluh partai politik yang lolos *parliamentary threshold*. Artinya pada kondisi ini peningkatan jumlah angka *parliamentary threshold* tidak mampu menyederhanakan jumlah partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat. Hasil Pemilu tahun 2014 menyatakan terdapat sepuluh partai politik yang lolos *parliamentary threshold* dari dua belas partai politik di Pemilu tahun 2014.

Tabel 5,2

Perolehan Suara Partai Politik pada Pemilu Tahun 2014

No	Nama Partai Politik	Perolehan Suara	Prosentase (%)	Jumlah Kursi di DPR
1	Demokrasi Indonesia Perjuangan	23.681.471	18,95	109
2	Partai Golongan Karya	18.432.312	14,75	91
3	Partai Gerakan Indonesia Raya	14.750.372	11,81	73
4	Partai Demokrat	12.728.913	10,19	61
5	Partai Kebangkitan Bangsa	11.298.957	9,04	47
6	Partai Amanat Nasional	9.481.621	7,59	49
7	Partai Partai Keadilan Sejahtera	8.480.204	6,7	40

²⁷⁵ Adlina Adelia. *Relevansi Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Threshold) dengan Sistem Presidensial di Indonesia* op cit. h156

8	Partai Nasional Demokrat	8.402.812	6,7	35
9	Partai Persatuan Pembangunan	8.157.488	6,53	39
10	Partai Hati Nurani Rakyat	6.579.498	5,26	16
11	Partai Bulan Bintang	1.825.750	1,46	-
12	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	1.143.094	0,91	-

Penerapan *parliamentary threshold* ternyata tidak hanya berhenti di Pemilu tahun 2014. *Parliamentary threshold* juga diterapkan pada Pemilu tahun 2019. Besaran angka *parliamentary threshold* pada Pemilu tahun 2019 yaitu 4%. Artinya ada kenaikan dari Pemilu tahun 2014 sebesar 0,5%. Dasar hukum penetapan *parliamentary threshold* pada Pemilu tahun 2019 yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menegaskan bahwa 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. Hasil dari ketentuan adanya *parliamentary threshold* sebesar 4% pada Pemilu tahun 2019. Hanya sembilan partai politik yang *parliamentary threshold* dari enam belas partai politik peserta Pemilu tahun 2019.²⁷⁶

Bahwa penerapan *parliamentary threshold* pada Pemilu di Indonesia selalu mengalami kenaikan yaitu dari tahun 2009 sampai dengan 2019. Tetapi hasil Pemilu tahun 2009 sampai dengan 2019 tidak pernah mengalami penurunan yang konsisten terhadap jumlah partai politik lolos *parliamentary*

²⁷⁶ <https://pekanbaru.tribunnews.com/2019/01/16/inilah-daftar-%2016-partai-politik-peserta-pemilihan-umum-2019>, diakses pada tanggal 24 Desember 2023 pukul 19.44 WIB

threshold. Apabila benar-benar tujuan *parliamentary threshold* adalah untuk menyederhanakan partai politik di parlemen, seharusnya semakin tinggi *parliamentary threshold* yang diterapkan maka akan semakin sedikit partai politik yang lolos *parliamentary threshold*. Kenyataannya hal tersebut tidak terjadi. Misalnya Pemilu tahun 2019 dengan Pemilu tahun 2014 yang mengalami kenaikan *parliamentary threshold*. Seharusnya jumlah partai politik yang lolos *parliamentary threshold* Pemilu tahun 2019 lebih sedikit dibandingkan Pemilu tahun 2014. Kenyataannya Pemilu tahun 2014 mengalami kenaikan jumlah partai politik yang lolos *parliamentary threshold*.

Tabel 5.3
Penerapan *Parliamentary Threshold* pada Pemilu di Indonesia

No	Tahun Pemilu	Dasar Hukum	<i>Parliamentary Threshold</i> (%)	Jumlah Peserta Pemilu	Jumlah Partai Lolos <i>Parliamentary Threshold</i>
1	2009	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	2,5	38	9

2	2014	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	3,5	12	10
3	2019	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	4,0	16	9

Hasil dari diterapkannya *parliamentary threshold* tahun 2019 tidak memberikan penurunan yang drastis terhadap jumlah partai politik di parlemen. Data menunjukkan bahwa Pemilihan Umum tahun 2014 dengan jumlah *parliamentary threshold* sebesar 3,5% berhasil menjadikan 10 partai politik untuk berada di parlemen. Data Pemilihan Umum tahun 2019 berhasil hanya mendudukan 9 partai politik untuk berada di parlemen. Artinya peningkatan 0,5% *parliamentary threshold* setara dengan hilangnya satu partai politik di parlemen. Secara umum dalam hitungan matematika berarti terjadi penurunan jumlah partai politik di parlemen sebesar satu partai politik.

Kondisi dengan adanya penurunan jumlah partai politik di parlemen sebanyak satu partai politik dapat dikatakan bahwa *parliamentary threshold*

telah mampu menurunkan jumlah partai politik di parlemen. Walaupun yang hilang dari parlemen hanya satu partai politik. Keadaan tersebut dapat dikatakan secara umum bahwa *parliamentary threshold* yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum efektif untuk menurunkan jumlah partai politik di parlemen. Walau hanya satu partai politik yang hilang dari parlemen di Pemilihan Umum tahun 2019. Penurunan jumlah partai politik di parlemen dapat dikatakan telah efektif karena hal tersebut akan berbeda jika jumlah partai politik di parlemen sama atau bahkan naik.

Apabila jumlah partai politik di parlemen pada Pemilihan Umum tahun 2019 sama atau bahkan naik jika dibandingkan dengan Pemilihan Umum tahun 2014, hal ini jelas penerapan *parliamentary threshold* tidak efektif. Kenyataannya penerapan *parliamentary threshold* mampu menurunkan satu partai politik dari parlemen. Artinya ada efektifitas penerapan *parliamentary threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dengan Pemilihan Umum tahun 2019. Walaupun penerapan *parliamentary threshold* di Pemilihan Umum tahun 2019 terjadi dan secara umum dapat dikatakan efektif.

Jika merujuk pada tujuan diterapkannya *parliamentary threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. *Parliamentary threshold* yang diterapkan dalam Pemilihan Umum tahun 2019 berdasarkan hasil Pemilihan Umum dapat dikatakan tidak efektif. Satu partai politik yang hilang dari parlemen jika dianalisis berdasarkan

diterapkannya *parliamentary threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum maka dinyatakan tidak efektif. Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa diterapkannya *parliamentary threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yaitu guna mewujudkan parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat yang kondusif dan produktif dalam membentuk atau merevisi produk hukum agar terciptanya tujuan negara Indonesia seperti tertuang dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.

Perwujudan politik hukum tersebut dapat tercapai apabila kondisi parlemen sederhana secara jumlah dan kondusif. Jumlah parlemen yang hanya hilang satu partai politik belum mampu dianggap sederhana secara jumlah. Jumlah partai politik di parlemen yang sederhana dapat sekitar 3 sampai dengan 6 partai politik. Oleh karena itu, seharusnya penerapan *parliamentary threshold* harus mampu mewujudkan jumlah partai politik antara 3 sampai dengan 6 partai politik di parlemen. Jika perwujudan jumlah partai politik di parlemen sebanyak angka tersebut tercapai maka penerapan *parliamentary threshold* dalam rangka mewujudkan politik hukum *parliamentary threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum dapat dikatakan tercapai dan efektif.

Kenyataannya jumlah partai politik yang mampu diturunkan oleh *parliamentary threshold* di Pemilihan Umum tahun 2019 hanya satu partai politik. Kondisi tersebut menyebabkan jumlah partai politik menjadi sembilan. Hal itu tidak beda dengan Pemilihan Umum tahun 2009 yang

memiliki sembilan partai politik di parlemen. Artinya kondisi parlemen pada Pemilihan Umum tahun 2019 akan sama dengan Pemilihan Umum tahun 2009 secara jumlah partai politik. Titik inilah yang menyebabkan *parliamentary threshold* tidak efektif. Karena jika dikatakan efektif maka seharusnya jumlah partai politik yang hilang di parlemen akibat adanya *parliamentary threshold* harus lebih banyak dari Pemilihan Umum sebelumnya.

Kondisi tersebut menandakan bahwa hukum dalam hal ini Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum khususnya yang mengatur terkait dengan *parliamentary threshold* dapat dikatakan tidak bekerja secara efektif. Wilian J. Chambliss dan Robert Seidman sudah mengutarakan bahwa ada tiga aspek dan empat kelompok yang mempengaruhi bekerjanya hukum dalam hal ini *parliamentary threshold*. Tiga aspek tersebut meliputi;²⁷⁷

- (1) Pembentuk peraturan dalam hal ini DPR dan Pemerintah
- (2) Pelaksana peraturan dalam hal ini yaitu peserta dan penyelenggara Pemilu
- (3) Pemberi sanksi dari peraturan

Tiga aspek tersebut sebenarnya dapat dikatakan efektif mengingat penerapan *parliamentary threshold* tidak menyebabkan permasalahan. Tetapi dari segi kelompok yang mempengaruhi bekerjanya hukum jelas sekali menyatakan bahwa penerapan pengaturan *parliamentary threshold* tidak

²⁷⁷ Rodiyah. *Aspek Demokrasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. (Semarang: BPFH, 2016) h. 179

efektif. Ada empat kelompok yang mempengaruhi bekerjanya hukum dalam hal ini penerapan *parliamentary threshold* yaitu;²⁷⁸

- (1) Institusi pembentuk peraturan
- (2) Birokrasi yang menegakan peraturan
- (3) Kelompok yang mempunyai peran
- (4) Kelompok yang mempunyai pengaruh secara personal dan sosial.

Dua faktor terakhir dapat dikatakan tidak memberikan pengaruh yang signifikan terhadap penyederhanaan partai politik di parlemen. Hal ini dapat dilihat dari tidak adanya peran dari kelompok-kelompok sosial atau *civil society* yang mempengaruhi masyarakat agar tercipta penyederhanaan partai politik.²⁷⁹

Kelompok-kelompok sosial dapat dikatakan membiarkan *parliamentary threshold* berjalan dengan normatif dan alami. Kondisi tersebut jelas menyebabkan penerapan *parliamentary threshold* sesuai dengan keinginan pembentuk peraturan yang salah satunya adalah keberlangsungan partai politik di parlemen. Artinya peran pembentuk peraturan dalam hal ini sangat kuat dan bahkan mampu menjangkau pada tataran implementasi peraturan perundang-undangan sehingga implementasi peraturan dapat sesuai dengan keinginan pembentuk peraturan.

²⁷⁸ Ibid, h. 180

²⁷⁹ Ibid

C. Rekonstruksi Regulasi *Parliamentary Threshold* Yang Berbasis Keadilan

Pemilihan Umum (Pemilu) merupakan instrumen penting dalam negara demokrasi dengan sistem perwakilan. Pemilu adalah wujud nyata dari demokrasi prosedural. Indonesia sebagai negara hukum dengan pemerintahan yang demokratis mengakui pemilu sebagai pilar penting demokrasi yang harus diselenggarakan secara demokratis. Indonesia telah mengatur perihal pelaksanaan pemilu yang termaktub dalam UUD NRI Tahun 1945.

Konsep pemerintahan demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Oleh karena itu, rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam negara demokrasi. Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Sebagai negara demokrasi, maka dapat dikatakan bahwa memilih dan dipilih dalam pemilu adalah deviasi dari kedaulatan rakyat yang merupakan bagian dari hak asasi setiap warga negara.²⁸⁰ Oleh karena itu, lazimnya di negara-negara yang menamakan diri sebagai negara demokrasi mentradisikan pemilihan umum untuk memilih pejabat-pejabat publik di bidang legislatif dan eksekutif baik di pusat maupun di daerah.²⁸¹

Pemilu telah diakui secara global sebagai sarana penyalur kedaulatan rakyat dalam bentuk partisipasi politik rakyat dalam menggunakan hak

²⁸⁰ Nur Hidayat Sardini. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. (Yogyakarta: Fajar Media Press. 2011), h. 1

²⁸¹ A. Mukthie Fadjar, "Pemilu Yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PHPU", *Jurnal Konstitusi*, Vol.6 No.1, April 2009, h. 4

pilihnya. Teori demokrasi minimalis, sebagaimana dijelaskan oleh Joseph Shumpeter menyebutkan bahwa *”pemilihan umum merupakan sebuah arena yang mawadahi kompetisi antara aktor-aktor politik yang meraih kekuasaan partisipasi politik rakyat untuk menentukan pilihan serta liberalisasi hak-hak sipil dan politik warga negara”*.²⁸² Pemilu merupakan pranata terpenting bagi pemenuhan tiga prinsip pokok demokrasi dalam pemerintahan yang berbentuk republik, yaitu kedaulatan rakyat, keabsahan pemerintahan dan pergantian pemerintahan secara teratur. Pemilu sebagai perwujudan demokrasi dianggap sebagai sarana atau mekanisme ideal dalam rangka proses peralihan kekuasaan secara damai dan tertib. Dengan penyelenggaraan pemilu, maka diharapkan proses peralihan kekuasaan dalam suatu negara akan dapat berjalan dengan baik.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia, pelaksanaan pemilu telah dimulai pertama kali tahun 1955 di era Orde Lama dan dilanjutkan di era Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997. Kemudian di era Reformasi pemilu dilaksanakan kembali pada 7 Juni 1999 untuk menggantikan produk pemilu 1997 yang dianggap tidak dipercaya lagi oleh rakyat. Setelah tahun 1999 Indonesia kembali melaksanakan pemilu setiap lima tahun sekali secara langsung untuk memilih anggota DPR, DPD, DPRD, serta Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan pada tahun 2004, 2009 dan 2014.

²⁸² P. Antonius Sitepu. *Studi Ilmu Politik*, (Yogyakarta: Graha Ilmu. 2012), h. 177

Menurut ketentuan UUD NRI Tahun 1945, yang termasuk dalam rezim pemilu adalah pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Namun dalam praktiknya selama ini, pemilihan anggota DPR, DPD dan DPRD ditempatkan secara terpisah dengan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dalam rezim pemilu legislatif. Sedangkan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden ditempatkan dan diselenggarakan secara tersendiri dalam rezim pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.²⁸³

Perhelatan pemilu legislatif dan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara terpisah dianggap kurang mendukung bagi pelaksanaan demokrasi yang lebih efektif dan efisien. Kelemahan lain terlihat dari sisi waktu, besarnya biaya yang dibutuhkan dan juga tenaga yang harus dicurahkan oleh penyelenggara pemilu dalam rangka melaksanakan pesta demokrasi dalam waktu yang berbeda. Dalam konteks ini, negara memikul beban besar pengeluaran yang harus ditanggung dalam rangka menyelenggarakan pemilu legislatif dan pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan secara terpisah.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang notabene produk hukum pada era reformasi sekarang ini, mengatur tentang pemilihan umum di Indonesia. Pada prinsipnya aturan pemilu yang terbaru ini tidak jauh berbeda secara umum dengan aturan pemilu pada pemilu tahun

²⁸³ Janpatar Simamora, "Menyongsong Rezim Pemilu Serentak", *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 1, April 2014, h. 3

2014 walaupun dengan adanya beberapa perubahan dalam pengaturan besaran ambang batas. Besaran *Parliamentary Threshold* partai politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR. Pengaturan besaran *Parliamentary Threshold* ini merupakan peraturan yang baru diterapkan dalam UU pemilu karena di aturan sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Besaran *Parliamentary Threshold* Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (duakoma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional, di susul Undang- Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD dengan ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.

Sistem pemilu di Indonesia menerapkan sistem campuran Proporsional dan Distrik dalam upaya untuk memproporsionalkan antara jumlah suaradengan jumlah kursi yang diperoleh. Dari penjelasan paragraf di atas bila dikaitkan dengan tujuan penerapan sistem proporsional dalam pemilu ternyata ada ketidak sinkronan yang mana dalam kenyataannya di Indonesia walaupunada parpol yang mendapatkan jumlah suara lebih banyak namun tak menjamin perolehan kursinya juga sama banyaknya. Dalam hal inilah penerapan sistem proporsinal pemilu di Indonesia secara kasuistis dan khusus

sesuai dengan keadaan geopolitik di negeri ini menarik untuk diteliti yang dipicu dengan adanya

pengaturan *Parliamentary Threshold* sebagai hasil policy yang mengatur persyaratan bagi parpol yang bisa lolos menjadi Anggota DPR yang dapat dikatakan latar belakang pengaturan ini untuk penyederhanaan parpol dengan maksud memodernkan parpol dan membuat parpol dalam usaha mencari dukungan dari konstituen lebih serius dengan begitu legitimasi dari rakyat juga lebih dapat dipertanggungjawabkan dan pada giliran berikutnya kerja parlemen akan lebih efisien karena penyederhanaan tersebut sehingga tak banyak lagi perdebatan yang diperpanjang diakibatkan banyaknya wakil parpol di parlemen yang tentunya banyak juga kepentingan yang dibawanya, namun hal ini juga bisa jadi terbalik jika parpol tak mengedepankan kepentingan rakyat tapi malah kepentingan golongan yang dikedepankan.

Berdasarkan perhitungan ada 7 Partai Politik Peserta Pemilu 2019 tidak lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Semua partai baru di Pemilu 2019 (di antaranya Partai Perindo, Partai Berkarya, Partai Garuda, PSI) ditambah tiga partai yang lebih senior (Partai Hanura, PBB, PKPI) dan dipastikan tidak akan mengisi kursi di parlemen. Ambang batas parlemen ditetapkan 4% sebagaimana diatur dalam Pasal 414 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Batas suara ini telah diadopsi sejak UU Nomor 10 Tahun 2008 dan UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Legislatif. Sedikit perbedaan, ambang batas parlemen dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 sebesar 2,5% suara sah nasional, kemudian naik menjadi 3,5% dalam UU

Nomor 8 Tahun 2012, dan teranyar meningkat lagi menjadi 4% dalam UU Nomor 7 Tahun 2017.

Berapa sebenarnya jumlah partai yang tepat untuk mengisi kursi parlemen Indonesia? Sulit untuk mencari ukuran yang pas. Apalagi perkembangan praktik perpolitikan Indonesia terkini tidak memunculkan partai politik yang ideologis. Pakar Hukum Tata Negara Refly Harun menyebut, banyaknyapartai politik yang mengisi kursi anggota dewan akan menyulitkan dalam gerak parlemen, karena begitu banyak perbedaan yang harus dinegosiasikan terlebih dulu sebelum tiba pada pengambilan keputusan.

Tetapi, logika penyederhanaan partai politik di parlemen menjadi tidak istikamah jika diperhatikan di tingkat daerah. Dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 ditetapkan bahwa ambang batas parlemen sebesar 3.5%, berlaku nasional untuk semua kursi anggota DPR dan DPRD. Pasca digugat oleh 14 partai politik, MK kemudian menetapkan ambang batas 3.5% tersebut hanya berlaku untuk DPR dan ditiadakan bagi DPRD. Jika banyaknya partai politik dapat menyulitkan dalam gerak parlemen, mengapa pada tingkat legislatif di daerah hal itu tidak diterapkan juga? Bukankah "politik dagang sapi" sama potensialnya antara parlemen pusat dan daerah.

Namun setidaknya, dari beberapa hal yang meragukan, hadirnya ambang batas parlemen dalam UU Pemilu dapat menjadi perangsang partai politik untuk merawat sumber suara mereka dengan menjaga kepercayaan konstituen, memperkuat organisasi kelembagaan, dan menjauhkan praktik- praktik instan dalam membangun basis politik. Pada kenyataannya, tidak

semua partai baru kesulitan dalam memenuhi batas syarat menduduki kursi di parlemen tersebut. Gerindra dan Hanura sebagai partai baru di Pemilihan Umum Anggota Legislatif 2009 mampu melampaui ambang batas parlemen yang berlaku saat itu. Begitu juga yang terjadi dengan Nasdem sebagai partai baru di Pemilihan Umum Anggota Legislatif 2014. Sebaliknya, Partai Bulan Bintang yang pada Pemilihan Umum Anggota Legislatif 2004 masih memiliki 11 kursi di DPR atau setara 2.62% suara nasional --namun tidak mampu bertahan di Pemilihan Umum Anggota Legislatif 2009. Bahkan mereka kian tenggelam di Pemilu 2019. Sedang Hanura, partai baru yang pada tahun 2009 mampu meraup suara melebihi ambang batas parlemen dan bertahan hingga 2014, walhasil merosot pada pemilu 2019.

Sebagai kebijakan hukum terbuka, ambang batas parlemen tidak diterapkan di Indonesia belaka. Dalam sistem hukum di negara lain, ambang batas parlemen juga berlaku dalam skala yang hampir sama. Italia memakai 4% ambang batas, Rusia 7%, Spanyol 3%, Belanda 0.67%, Turki 10%, Swedia 4% untuk suara nasional dan 12% untuk tingkat distrik.

Secara konstitusional, UUD 1945 menentukan bahwa setiap warga negara memiliki kebebasan untuk berserikat dan berkumpul (Pasal 28E). Ambang batas parlemen tidak membatasi setiap warga negara mengejawantahkan haknya untuk berserikat dan berkumpul dengan membentuk partai politik. Setiap partai politik dapat menjadi peserta pemilu bila memenuhi dokumen persyaratan yang diverifikasi. Perlakuan ini sama untuk semua partai politik.

Partai politik yang tidak mencukupi ambang batas parlemen pun tidak diminta untuk membubarkan diri.

Perubahan *parliamentary threshold* dalam setiap Undang-Undang Pemilihan Umum bertujuan untuk menyederhanakan partai dan menjaga stabilitas pemerintahan, Ambang batas parlemen yang terdapat dalam pasal 414 UU No.7 Tahun 2017 pada dasarnya merupakan bentuk komitmen pemerintah untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensial, karena sistem multipartai merupakan bentuk kombinasi yang tidak sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial. Seperti yang kita ketahui, salah satu ciri Sistem Pemerintahan Presidensial adalah adanya kedudukan yang setara antara lembaga eksekutif dan legislatif. Karena kedudukan keduanya saling keterkaitan antara satu sama lainnya, eksekutif membutuhkan dukungan legislatif untuk menjalankan program kerjanya, namun adanya fragmentasi politik yang berbeda akibat banyaknya partai di parlemen menyebabkan efektifitas pemerintahan menjadi terganggu. *Parliamentary threshold* diakui bukan satu-satunya cara untuk menyederhanakan partai politik, namun *parliamentary threshold* juga harus diakui sebagai salah satu cara yang paling efektif karena tidak mengancam eksistensi partai politik tertentu. *Parliamentary Threshold* harus mampu mengakomodir semua golongan. Dampak perubahan terhadap partai politik yang tidak memenuhi *parliamentary threshold* di pemilihan umum yakni hangusnya suara-suara partai kecil, dan angka yang ditetapkan dalam *parliamentary threshold* menjadikan partai politik semakin sulit untuk mengirimkan wakil-wakilnya

ke parlemen. Dampak lain, adalah menguatkan kelompok-kelompok partai mayoritas karena dengan angka *parliamentary threshold* 4% menjadikan partai-partai besar langgeng dalam kelembagaan di DPR

Tujuan dari penerapan *parliamentary threshold* adalah untuk menciptakan sistem presidensial yang kuat dengan ditopang lembaga perwakilan yang efektif. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari tujuan utamanya yakni untuk menyederhanakan sistem kepartaian karena sistem pemerintahan suatu negara memiliki keterkaitan yang erat dengan sistem kepartaian dan sistem pemilu yang diterapkan oleh negara tersebut. Jumlah partai politik yang terdapat di parlemen akan mempengaruhi kerja pemerintahan. Peran *Parliamentary threshold* sangat diperlukan sebagai instrumen penyederhanaan partai politik. Berkurangnya jumlah partai politik di parlemen diharapkan dapat mengurangi fragmentasi politik sehingga berdampak positif terhadap pengambilan keputusan di parlemen. Dengan begitu akan tercipta pemerintahan yang stabil yang mana antara lembaga eksekutif dan legislatif berjalan dengan tidak saling menjatuhkan satu sama lain. *Parliamentary threshold* juga merupakan konsep penyederhanaan partai politik yang tidak mencederai demokrasi. Dari penerapan *parliamentary threshold* yang hanya berlaku di DPR saja memberikan kesempatan untuk partai-partai kecil mendapatkan suaranya di daerah. Selain itu tidak seperti *electoral threshold* yang menutup kemungkinan partai baru muncul dalam pemilu legislatif, *parliamentary threshold* memberi kesempatan partai-partai baru lahir. *Parliamentary threshold* juga memberikan tempat yang pantas bagi

partaipartai memperoleh capaian suara berdasarkan batas yang ditentukan, yang kemudian akan mendorong terjadinya koalisi partai sedari awal sehingga kerja partai politik di parlemen akan lebih efektif. *Parliamentary threshold* merupakan harapan untuk dapat menyederhanakan jumlah partai dari kemungkinan kegagalan penyaringan partai politik yang dilakukan di awal penyaringan yaitu pada tahapan verifikasi yang persyaratannya telah dibuat sedemikian rupa untuk mempersulit pendirian partai politik didalam Undang-Undang tentang Partai Politik.

Penerapan *parliamentary threshold* merupakan salah satu bentuk dukungan untuk membentuk pemerintahan yang stabil. Dimana *parliamentary threshold* merupakan konsep yang ideal untuk melakukan penyederhanaan jumlah partai politik di negara demokrasi ini. Akan tetapi penerapan *parliamentary threshold* saat ini dapat dikatakan kurang efektif, dimana jumlah partai politik yang lolos menuju parlemen semakin bertambah bukannya semakin berkurang. Hal tersebut dikarenakan penentuan persentase ambang batas yang diterapkan tidak melalui kajian akademis tetapi hanya merupakan hasil kompromi partai politik. Oleh karena itu penetapan persentase ambang batas parlemen ini harus dikaji ulang dari berbagai aspek, jangan hanya menjadi sebuah jalan tengah yang tidak tegas diantara partai besar dan partai kecil. Selain itu agar penyederhanaan partai politik terjadi secara menyeluruh hingga ke daerah, penerapan *parliamentary threshold* secara nasional dapat dipertimbangkan kembali karena bukan hanya pemerintahan pusat saja yang perlu diperkuat tetapi juga pemerintahan daerah

perlu diperkuat agar menciptakan pemerintahan suatu negara yang stabil. Namun, penerapan *parliamentary threshold* secara nasional tidak dapat disamaratakan untuk besaran persentasenya dikarenakan setiap kepentingan daerah berbeda-beda dan harus diberlakukan secara bertahap.

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 persen) 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 rekonstruksi terhadap Pasal 414 ayat (1) tersebut.

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 *parliamentary threshold* perolehan suara partai politik peserta Pemilu untuk dapat diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di DPR. Sehingga Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi *parliamentary threshold* 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.

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

siasia dan tidak dihargai, sistem Pemilu yang demikian telah mencederai bahkan mereduksi kedaulatan rakyat.

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 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 persen) harus bergabung dengan seluruh partai politik yang perolehan suaranya kurang dari 4% (empat persen) sampai mencapai ambang batas perolehan suaranya sekurang-kurangnya 4% (empat persen). Rumusan pasal tersebut diharapkan dapat meminimalisir suara rakyat sebagai pemegang kedaulatan akan terbuang sia-sia dan diharapkan dapat mewujudkan nilai keadilan Pancasila.

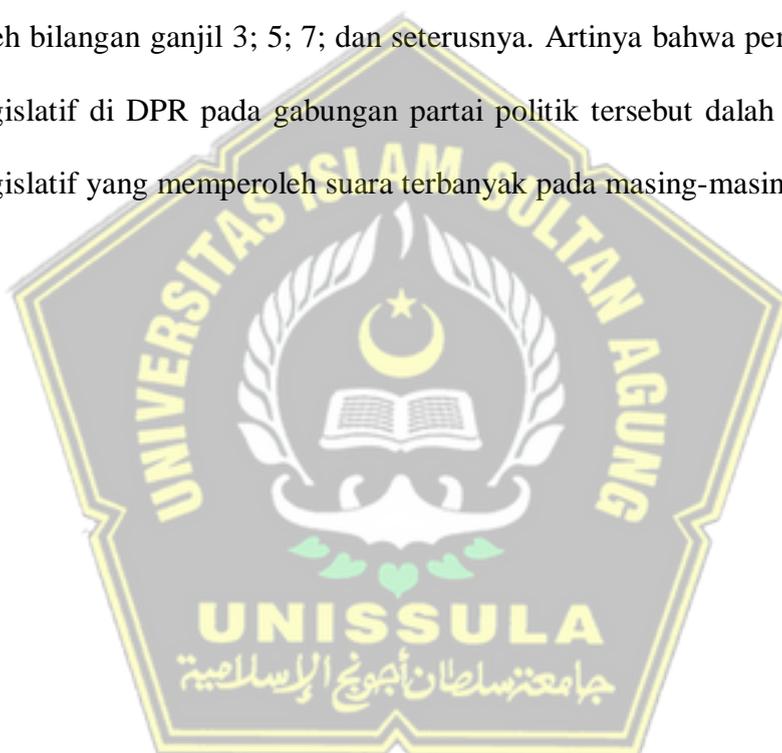
Tabel 5.3

Rekonstruksi Regulasi Parliamentary Threshold Berbasis Nilai Keadilan

No	Regulasi	Sebelum	Kelemahan	Setelah
----	----------	---------	-----------	---------

		Direkonstruksi		Direkonstruksi
1	Pasal 414 Ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit empat persen dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR	Pasal 414 Ayat (1) bertentangan dengan Pasal 1 Ayat (2), Pasal 22E Ayat (1), Pasal 27 Ayat (1), dan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Pasal ini tidak mengakomodir suara rakyat dan dapat menghilangkan hak politik partai minoritas dan calon legislatif yang tidak memenuhi regulasi <i>Parliamentary Threshold</i>	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 persen) harus bergabung dengan seluruh partai politik yang perolehan suaranya kurang dari 4% (empat persen) sampai mencapai ambang batas perolehan suaranya sekurang-kurangnya 4% (empat persen)
2	Pasal 415 Ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum	Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di setiap	Regulasi ini mengabaikan perolehan suara rakyat kepada partai politik sehingga dapat merugikan partai politik yang tidak memenuhi regulasi <i>Parliamentary Threshold</i>	Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) diikutsertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di setiap daerah pemilihan

Berkaitan dengan mekanisme pengisian anggota legislatif pada partai-partai gabungan yang tidak memenuhi ambang batas pengaturannya tetap mengacu pada ketentuan regulasi Pasal 414 Ayat (2) yang menyatakan bahwa dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR, suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) dibagi dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3; 5; 7; dan seterusnya. Artinya bahwa pengisian anggota legislatif di DPR pada gabungan partai politik tersebut adalah calon anggota legislatif yang memperoleh suara terbanyak pada masing-masing parpol.



BAB VI

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Regulasi aturan *parliamentary threshold* dalam Pemilu Legislatif bertujuan untuk menyederhanakan partai dan menjaga stabilitas pemerintahan, *Parliamentary threshold* yang terdapat dalam pasal 414 UU Nomor 7 Tahun 2017 pada dasarnya merupakan bentuk komitmen pemerintah untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensial, karena sistem multipartai merupakan bentuk kombinasi yang tidak sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial. Ketentuan ambang batas perwakilan atau *Parliamentary Threshold* dalam Undang- Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum belum berkeadilan karena merupakan hambatan legal terhadap partai politik peserta pemilu untuk mendapatkan kursi di parlemen karena tidak mendapat dukungan signifikan dari pemilih. Tujuan penerapan ketentuan *parliamentary threshold* adalah untuk mengurangi jumlah partai politik di parlemen dalam rangka menyederhanakan sistem kepartaian. Selain itu, ambang batas juga bisa digunakan sebagai instrumen untuk menyaring peserta pemilu berikutnya. Berkurangnya jumlah partai politik di parlemen diharapkan akan mengefektifkan kerja parlemen karena proses pengambilan keputusan akan lebih mudah. Penerapan *parliamentary threshold* di tingkat bawah mempunyai potensi konflik horizontal karena ketika ada calon yang terpilih tetapi karena tidak memenuhi *parliamentary threshold*, akhirnya calon terpilih itu tidak bisa duduk di parlemen. Kondisi masyarakat Indonesia yang masih pluralistik dan tingkat kesadaran politik masyarakat yang masih sedang berkembang perlu mendapatkan perhatian yang serius dan jika kita analisis permasalahan ini dari teori kedaulatan rakyat tentu dari adanya ketentuan ambang batas parlemen sebesar 4% banyak suara dari masyarakat yang hangus begitu saja,

kenapa tidak ketika suara yang mereka aspirasikan kepada salah satu partai politik atau calon legislatif itu tidak masuk ambang batas parlemen maka suara mereka hangus dan tak di anggap, banyak juga dari peserta calon legislatif yang sudah memiliki banyak suaranya dalam pemilu namun hangus begitu saja ketika partai politiknya tersebut tidak memenuhi dari ambang batas parlemen itu sendiri, tentu hal ini terdapat kerugian yang sangat besar, bukan hanya pada masyarakat yang suaranya hilang, melainkan para peserta calon legislatif yang sudah mengeluarkan uang yang tidak sedikit jumlahnya, namun mereka gagal karena adanya ambang batas parlemen tersebut.

2. Kelemahan-kelemahan pada regulasi *Parliamentary Threshold* dalam pemilihan umum di Indonesia adalah meliputi kelemahan dalam segi substansi hukum, kelemahan dalam segi struktur hukum dan kelemahan dalam segi budaya hukumna. Kelemahan dalam segi ubstansi hukum meliputi pengaturan *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak melindungi hak-hak keterwakilan minoritas dan pengaturan *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menimbulkan kerugian bagi peserta pemilu. Kelemahan dalam segi struktur hukum meliputi kelemahan karena pengaturan *Parliamentary Threshold* tidak efektif dalam membangun sistem Presidensial di Indonesia dan pengaturan *Parliamentary Threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tidak sesuai dengan iklim demokratisasi di Indonesia. Sedangkan kelemahan dalam segi budaya hukum meliputi kelemahan karena Problematika Budaya Hukum Sistem Pemilu Multi Partai Pasca Reformasi dan keberlangsungan partai politik dengan adanya perubahan penentuan *Parliamentary Theeshold* di pemilihan umum tidak menjamin Hak Politik.
3. Rekonstruksi *parliamentary threshold* 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 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 persen) harus bergabung dengan seluruh partai politik yang perolehan suaranya kurang dari 4% (empat persen) sampai mencapai ambang batas perolehan suaranya sekurang-kurangnya 4% (empat persen). Rumusan pasal tersebut diharapkan dapat meminimalisir suara rakyat sebagai pemegang kedaulatan akan terbuang sia-sia dan diharapkan dapat mewujudkan nilai keadilan Pancasila. Pasal 415 Ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum direkonstruksi menjadi Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 414 ayat (1) diikutsertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di setiap daerah pemilihan

B. Saran

Menurut pembahasan yang sudah dilakukan, penulis bisa memberikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Kepada Pemerintah diharapkan dapat merevisi Undang-Undang Pemilu dan harus mempunyai *Grand design*, dalam penentuan

parliamentary threshold, agar dapat mendukung penguatan sistem presidensial di Indonesia.

2. Kepada Partai Politik dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) diharapkan agar melakukan kajian mengenai *parliamentary threshold* agar sesuai dengan teori keadilan Pancasila, dan hal ini sangat penting agar benar-benar dikaji ulang, mengkaji bukan hanya untuk kepentingan partai politik dan para anggota DPR yang duduk di parlemen, melainkan untuk kepentingan rakyat.
3. Kepada masyarakat agar dapat membangun budaya hukum terkait dengan regulasi *parliamentary threshold* serta membangun konsensus dalam melindungi hak-hak politik agar aspirasinya di dalam Pemilu Legislatif tidak hilang atau sia-sia

C. Implikasi

1. Implikasi Secara Teoritis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan paradigma baru dalam regulasi *parliamentary threshold* dalam Pemilu Legislatif yang lebih berbasis kepada keadilan Pancasila.
 - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan referensi kepada lembaga-lembaga negara yang berwenang dalam merumuskan Rekonstruksi regulasi *parliamentary threshold* Pemilu Legislatif yang lebih berbasis kepada keadilan Pancasila

2. Implikasi Secara Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk mengatasi permasalahan yang terkait dengan penerapan regulasi *parliamentary threshold* pada pemilihan umum legislatif di Indonesia.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Lembaga Legislatif dalam menyusun pertimbangan pada revisi Undang-Undang Pemilu berkaitan dengan regulasi *parliamentary threshold* Pemilu Legislatif yang lebih berbasis kepada keadilan Pancasila
- c. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan solusi kepada Pemerintah dalam membangun sistem Pemilu Legislatif yang dapat melindungi hak politik masyarakat dan calon legislatif agar dapat mewujudkan keadilan Pancasila.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

Abdul Karim Zaidan, 2003, *Pemilu dan Parpol dalam Perspektif Syariah*, Jakarta: Cipta Media

Abdur Rozali dkk. 2014, *Menuju Representasi Substantif: Potret Representasi Konstituensi dan Komunikasi Politik Anggota Dewan Perwakilan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit IRE (Institute for Research and Empowerment)

Adnan Buyung Nsution. 2007, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme seri Tata Negara*, Jakarta: Penerbit Kata Hasta Pustaka

Afan Gaffar, 2002, *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi, Ctk. Ketiga*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Andrew Reynolds, 2001, *Merancang Sistem Pemilu*, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi, *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, Jakarta: Mizan

Arbi Sanit, 1985, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta: Rajawali

Astim Riyanto, 2000, *Teori Konstitusi*, Bandung: Penerbit Yapemdo

.N. Marbun, 1996, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

Ben Reilly dan Andrew Reynolds, 2016, *Desain Sistem Pemilu Buku Panduan Baru International IDEA*, Jakarta: Perludem

Bert A. Rockman, "The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems" dalam *Presidential Institutions And Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, Edited by Kurt Von Mettenhem, The John Hopkins University Press, London

Charles Simabura, 2011, *Parlemen Indonesia: Lintas Sejarah dan Sistemnya*, Jakarta Penerbit Rajawali Pers

Dahlan Thaib, 2000, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty

Datje Rahajoekoesoemah, 1991, *Kamus Balanda Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta

Didik Supriyanto dan August Mellaz, 2011, *Ambang Batas Perwakilan : Pengaruh Parliamentary Threshold terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, Jakarta: Perludem

Erfandi, 2014, *Parliamentary Threshold dan HAM dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press

Erlyn Indarti, *Diskresi dan Paradigma Suatu Telaah Filsafat Hukum*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Filsafat Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang

Fajlurrahman Jurdi. 2018. *Pengantar Hukum Pemilihan Umum*. Jakarta: Kencana

Fariad Mi, 1996. *Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada

Fithriatus Shalihah, 2017, *Sosiologi Hukum*, Depok: PT RajaGrafindo Persada

Giovanni Sartori, 1997, *Comparative Constitutional Engineering, An Inquiry into Structures. Incentives and Outcome*, Second Edition. Macmillan Press Ltd, England,

Georg Sorensen, 2003, *Demokrasi dan Demokratisasi [Democracy and Democratization]*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Hanta Yuda AR, 2010, *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

HB. Sutopo, 1992, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Surakarta: Universitas Sebelas Maret Press

Ibnu Tricahyo, 2009, *Reformasi Pemilu menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*, Malang: In Trans Publishing,

Isharyanto. 2016, *Negara Hukum dan Pengujian Konstitusional, (Constitutional Review) Dalam Teori dan Praktik di Indonesia*. Bogor: Halaman Moeka

Janedjri M. Gaffar, 2013, *Demokrasi Konstitusional: Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Konstitusi Press (Konpress)

Jimly Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press

Jimly Asshiddiqie, 2002, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia di Masa Depan*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI

Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press

Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI,

Joko J. Prihatmoko, 2008, *Mendemokratiskan Pemilu dari Sistem sampai Elemen Teknis*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Kacung Marijan, 2015. *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta: Kencana

Khairul Fahmi. 2016. *Pemilihan Umum dalam Transisi Demokrasi: Kompilasi Catatan Atas Dinamika Pemilu dan Pilkada di Era Reformasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada

Kuswanto. 2016, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik* Malang: Setara Press

Lili Romli (ed.). 2008, *Pelebagaian Partai Politik Pasca-Orde Baru Studi Kasus Partai Golkar, PKB, PBB, PBR, dan PDS*. Jakarta: P2P-LIPI.

Luky Sandra Amalia (ed). 2012, *Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

M. Dawan Raharjo, 2000, “*Sejarah Agama dan Masyarakat Madani*”, dalam buku kumpulan tulisan, *Membongkar Mitos Masyarakat Madani, Ctk. Pertama*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar,

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2008, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku I*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi

Mahrus Irsyam dan Lili Romli (editor), 2003. *Menggugat Partai Politik*, Jakarta: LIP FISIP UI,

Majda El Muhtaj, 2005, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia*. Jakarta: Prenada Media

Maria S.W. Sumardjono. 1996. *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian; Sebuah Panduan Dasar*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

Marwan Effendy, 2002, *Kejaksaaan RI, Posisi dan Fungsinya dari perspektif Hukum*, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama

Max Boli Sabon, 1994, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

- Maxsasai Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Penerbit PT Rfika Aditama
- Miftah Thoha, 2004, *Birokrasi dan Politik Di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Miriam Budiarto, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama
- Moch. Nurhasim dan Ikrar Nusa Bhakti (Penyunting), 2009, *Sistem Presidensial dan Sosok Presiden Ideal*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Moh. Mahfud MD, 1993, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: UII Press
- Moh. Mahfud MD, Moh. 2012. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers
- Mohammad Saihu dkk, 2015, *Penyelenggara Pemilu Di Dunia: Sejarah, Kelembagaan, Dan Praktik Pemilu Di Negara Penganut Sistem Pemerintahan Presidensial, Semipresidensial, Dan Parlementer*, Jakarta: DKPP RI
- Muhammad A. Al-Buraey, 1986, *Islam Landasan Alternatif Administrasi Pembangunan*, Jakarta: Rajawali Press
- Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad,, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Munawir Sjadzali, 1993, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, Jakarta: Universitas Indonesia Press
- Ni"matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian Terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press
- Ni"matul Huda, 2008, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada
- Ni"matul Huda dan Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi & Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kencana
- Norman K. Denzin dan Y. S. Lincoln, *The Sage Handbook Of Qualitative Research Edisi Ketiga*, 2011, dialihbahasakan oleh Dariyatno, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Nur Hidayat Sardini. 2011. *Restorasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*. Yogyakarta: Fajar Media Press.

Nurliah Nurdin, 2012. *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia & Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden dan Legislatif*, Jakarta: MIPI

Nuruddin Hady 2010, *Teori Konstitusi dan Negara Demokrasi Paham Konstitusionalisme Demokrasi Pasca-Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Setara Press

P. Antonius Sitepu. 2012. *Studi Ilmu Politik*, Yogyakarta: Graha Ilmu.

Paisol Burlian, 2015, *Sistem Hukum di Indonesia*, Palembang: Noer Fikri Offsert

Panitia Pengarah, 2016, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Pemilihan Umum*, Jakarta: Sekretariat Bersama Kodifikasi Undang-Undang Pemilu

Peter Beilharz, 2002, *Teori-teori Sosial; Observasi Kritis terhadap Para Filosof Terkemuka*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Peter Mahmud, Marzuki. 2012. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta : Kencana Prenada

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2000, *Semua Harus Terwakili: Studi mengenai Reposisi MPR, DPR, dan Lembaga Kepresidenan di Indonesia*, Jakarta: PSHK

Redaksi Fokusmedia, 2009, *Undang-Undang Partai Politik*, Bandung: Fokusmedia

Robert A. Dahl, 1992, *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*, Jakarta: Rajawali Pers

Rodiyah. 2016. *Aspek Demokrasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah*. Semarang: BPFH,

Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlemerter dalam Sistem Presidensial di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press

Sobirin Malian, 2001, *Gagasan Perlunya Konstitusi Baru Pengganti UUD 1945*. Yogyakarta: FH UII Press

Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press,

Soetrisno dan SRD Rita Hanafie, 2007, *Filsafat Ilmu dan Metodologi Penelitian*, Yogyakarta: ANDI

Sri Soemantri Martosoewignya, 1981, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali

Sunaryati Hartono. 1994. *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad Ke-20*, Bandung: Alumni

Syamsuddin Haris, 2014, *Dilema Presidensialisme di Indonesia Pasca Orde Baru dan Urgensi Penataan Kembali Relasi Presiden-DPR*, dalam buku *Gagasan Amandemen UUD 1945 Suatu Rekomendasi*, Jakarta KHN

Syamsuddin Haris, 2014, *Partai, Pemilu dan Parlemen Era Reformasi*, Jakarta: Yayasan pustaka obor Indonesia

Titik Triwulan Tutik, 2006, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: Prestasi Pustaka

Wirjono Projodikoro, 1978, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta: Dian Rakyat

Yoyoh Rohaniah dan Efriza, 2015, *Pengantar Ilmu Politik: Kajian Mendasar Ilmu Politik*, Malang: Instrans Publishing

Yudi Latif, 2011, *Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Jakarta : PT Gramedia

Yudi Latif, *Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan*, Jakarta : Mizan

Peraturan Perundang-Undangan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009

Putusan MKRI Nomor 52/PUU-X/2012

Tap MPR RI No XIV/MPR/1998

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Jurnal, Makalah dan Publikasi

A. Gau Kadir, "Dinamika Partai Politik Di Indonesia". *Jurnal Sosiohumaniora*, Vol. 16, No. 2, Edisi Juli 2014

Abdul Halim Barkatullah, “Budaya Hukum Masyarakat dalam Perspektif Sistem Hukum” *Jurnal UKSW*, 2013

Abdul Rokhim, “Pemilihan Umum dengan Model *Parliamentary Threshold* Menuju Pemerintahan yang Demokratis di Indonesia”, *DIH Jurnal Ilmu Hukum*, Edisi No. 14 Vol 7, Agustus 2011

Adlina Adelia. 2018, Relevansi Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) dengan Sistem Presidensial di Indonesia. *Tesis. Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia*

Agun Gunandjar Sudarsa, “Sistem Multipartai Di Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 5 No. 1, Maret 2008

Agus Sutisna. “Politik Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia Pasca Reformasi 1998”. *Jurnal Sosio Didaktika*. Vol. 2 No. 2. November 2015

Bisariyati, “Menyibak Hak Konstitusional yang Tersembunyi”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Volume 24 Nomor 4, Oktober 2017

Bryon Moraski dan Gerhard Loewenberg, The Effect of Legal Threshold on the Revival of Former Communist Parties in East-Central Europe, *The Journal of Politics* Volume 61, Number 1 Feb., 1999

H. Dahlan Thaib, 2000, “Independensi dan Peran Mahkamah Agung (kajian dari Sudut Pandangan Yuridis Ketatanegaraan”, artikel pada *Jurnal Hukum*, edisi No. 14 Vol. 7,

Hayat, “Korelasi Pemilu Serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 3

Hufron Tata Strata dan Sri Setyadji. “Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*) dan Asas Demokrasi”. *Jurnal Akbar Juara*, Vol. 4, No. 5, Edisi Desember 2019

I Gusti Ayu Apsari Hadi dan Desak Laksmi Brata ”Pengaruh Penentuan *Parliamentary Threshold* dalam Pemilu Legislatif dan Sistem Presidensial di Indonesia” *Jurnal Kertha Patrika*, Vol. 42

Indra Pahlevi, “Hasil Pemilu Anggota DPR RI Tahun 2014 dan Penerapan *Parliamentary Threshold*”, *Info Singkat Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI*, Vol. VI, No. 09/I/P3DI/Mei/2014

Janpatar Simamora, “Menyongsong Rezim Pemilu Serentak”, *Jurnal Rechtsvinding*, Vol. 3 No. 1, April 2014

Jumadi, "Pengaruh Sistem Multi Partai Dalam Pemerintahan Di Indonesia", *Jurnal Al-Daulah: Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan Vol. 4 No. 1 2015*

Lili Romli, "Reformasi Partai Politik dan Sistem Kepartaian di Indonesia". *Jurnal Politica, Vol. 2, No. 2, Edisi November 2011*

Lutfil Ansori, "Reformasi Penegakan Hukum Perspektif Hukum Progresif", *Jurnal Yuridis, Vol. 4 No. 2, 2017*

Markus H. Simarmata "Mencari Solusi Terhadap Keraguan Sistem Pemilihan Umum Yang Tepat Di Indonesia" *Jurnal Legilasi Indonesia Vol. 14, No. 03, 2017*

Martitah, Strenghtening Local Government Institutions Towarda A Good Governance. *International Journal of Business, Economics and Law. Vol. 2. Issue 3. June 2013*

Martitah. The Malfunction of Judgement Postponemen Institution (*Schorsing*) in The State Administration Court System. *International Journal of Business, Economics and Law. Vol. 11. Issue 4. December 2016*

Martitah dan Slamet Sumarto, 2018. The Election Position of Governor and Vice Governor of Yogyakarta Special Region in the Perspective of Pancasila Democracy in Indonesia. 1st International Conference on Indonesian Legal Studies (ICILS 2018). *Advances in Social Science, Education and Humanities Research. Vol. 192*

Muhammad Doni dan Fahmi Arisandi. "Pengaruh Penggunaan Sistem Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Proporsional Daftar Terbuka" Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012", *Jurnal Yudisial, Volume 6 Nomor 2, Agustus 2013*

Muhammad Febry Ramadhan, "Politik Hukum Penyederhanaan Sistem Kepartaian di Indonesia". *Jurnal Lex Renaissance, Vol. 3, No. 1, Edisi Januari 2018*

Mukthie Fadjar, "Pemilu Yang Demokratis dan Berkualitas: Penyelesaian Hukum Pelanggaran Pemilu dan PPHU", *Jurnal Konstitusi, Vol.6 No.1, April 2009*

Nanik Prasetyoningsih. Dampak Pemilihan Umum Serentak bagi Pembangunan Demokrasi Indonesia. *Jurnal Media Hukum. Vol. 21. No. 2. Desember 2014*

Retno Saraswat. "Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang Efektif". *Jurnal Masalah-Masalah Hukum. Jilid 41 No. 1 Januari 2012*

Samsir Salam, "Hukum dan Perubahan Sosial: Kajian Sosiologi Hukum", *Jurnal Tahkim, Volume XI Nomor 1, Juni 2015*

Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartyism, And Democracy: The Difficult Combination, COMPARATIVE POLITICAL STUDIES Vol. 26 No. 3, July 1993*

Scott Mainwaring, Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination, dikutip dari Suharizal, "Legalitas Dan Implikasi Calon Tunggal Pada Pemilu Presiden 2009", *Jurnal Konstitusi, Vol. II, No. 1, (2009)*

Septi Nur Wijayanti dan Kelik Iswandi, "Sinergitas Kabinet Presidensial Multipartai Pada Masa Pandemi Covid Di Indonesia", *Jurnal Konstitusi Vol. 18, Nomor 2, Juni 2021*

Sri Yanuarti dan Moch. Nurhasim., Mencari Sistem Pemilu dan Kepartaian yang Memperkuat Sistem Presidensial. *Jurnal Penelitian Politik. Vol. 10. No. 2. Desember 2013*

Sumhari, 2019, "Sistem Pemilu Proporsional Terbuka dalam Penguatan Keanggotaan DPR RI", *Skripsi, Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Ampel, Surabaya,*

Sunny Ummul Firdaus, "Relevansi Parliamentary Threshold terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis", *Jurnal Konstitusi, Volume 8 Nomor 2, April 2010*

Teta Anisah, 2019, "Dinamika pengaturan parliamentary threshold dalam sistem ketatanegaraan republik indonesia" *skripsi S1 Fakultas Hukum Universitas Lampung*

Wandi Dharma Ciputra, Ketentuan Parliamentary Threshold terkait Penyederhanaan Jumlah Partai Politik dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia, *Tesis, 2017*

Wasisto Raharjo Jati, "Menuju Sistem Pemilu dengan Ambang Batas Parlemen yang Afirmatif: Kajian Putusan" *Jurnal Rechtsvinding Vol. 3 No. 1. April 2014*

Widayati, 2020, "Implementasi Asas Hukum Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Partisipatif Dan Berkeadilan", *Jurnal Hukum Fakultas Hukum UNISSULA Volume 36 Nomor 2 september 2020*

Wiwin Suwandi. "Penyatuan Undang-Undang Pilpres dan Undang-Undang Pileg dalam Undang-Undang tentang Pemilu Nasional" Makalah Konferensi Nasional Hukum Tata Negara dan Anugerah Konstitusi, Muhammad Yamin, dalam Ellydar Chaidir dan Suparto, "Implikasi Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Pemilu Serentak terhadap Pencalonan Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilihan Umum Tahun 2019". *UIR Law Review, Edisi No. 1, Vol. 1, April 2017*

Yogo Pamungkas, Tinjauan Ambang Batas Perolehan Suara berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 terhadap UUD 1945, *Jurnal Rechts Vinding, Edisi No. 1, Vol. 3., April*

Zuhdi Amran. “Tinjauan Terhadap Sistem Multipartai dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia pada Era Reformasi”. *JOM Fakultas Hukum. Vol. II No. 1. Februari 2015*

Internet

Abraham Utama, “Pemilu 2019: Semua partai baru diperkirakan gagal lolos ke DPR, jargon politik tidak laku”, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-48040074>, diakses pada tanggal 27 Desember 2023 Pukul 15.11 WIB

Fikri Arigi,. 2018. *Pemilu 2019, Lima: Parliamentary Threshold Tutup Akses Demokrasi*. Diakses dari <https://pemilu.tempo.co/read/1140475/pemilu-2019-lima-parliamentary-threshold-tutup-akses-demokrasi>, diakses pada tanggal 25 Desember 2023 Pukul 14.21 WIB

Fitria Chusna Farisa. 2019. *Ini Hasil Lengkap Pemilu Legislatif 2019 yang Ditetapkan KPU*. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/21/05000061/ini-hasil-lengkap-pemilu-legislatif-2019-yang-ditetapkan-kpu>, diakses pada tanggal 24 Desember 2023 Pukul 21.36 WIB

Fitria Chusna dan Inggried Dwi Wedhaswary. *Ini Hasil Lengkap Pemilu Legislatif 2019 yang ditetapkan KPU*. 2019. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/21/05000061/ini-hasil-lengkap-pemilu-legislatif-2019-yang-ditetapkan-kpu>, diakses pada tanggal 27 Desember 2023 Pukul 10.11 WIB

<https://amp.kompas.com/nasional/read/2019/05/21/03483081/penetapan-kpu-9-parpol-lolos-parlemen-pdi-p-unggul>, diakses pada tanggal 17 Desember 2023 pukul 13.32

https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Polandia, diakses pada tanggal 24 Desember 2023 pukul 16.31 WIB

https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_federal_Jerman_2013, diakses pada tanggal 26 Desember 2023 pukul 19.47 WIB

<https://nasional.tempo.co/read/1294925/ambang-batas-parlemen-naik-tak-sederhanakan-sistem-partai>, diakses pada tanggal 27 Desember 2023 pukul 15.04 WIB

<https://news.detik.com/dw/d-5695873/mengenal-sistem-pemilu-di-jerman-2-suara-pemilih-dan-ambang-batas-5>, diakses pada tanggal 26 Desember 2023 pukul 17.25 WIB

<https://pekanbaru.tribunnews.com/2019/01/16/inilah-daftar-%2016-partai-politik-peserta-pemilihan-umum-2019>, diakses pada tanggal 24 Desember 2023 pukul 19.44 WIB

<https://perludem.org/2020/06/25/perludem-uji-materi-ketentuan-ambang-batas-parlemen-parliamentary-threshold/>, diakses pada tanggal 18 Desember 2023 pukul 14.28 WIB

<https://www.ekrut.com/media/regulasi-adalah>, diakses pada tanggal 12 Desember 2023, pada pukul 21.31 WIB

<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Putusan&id=1&kat=1&cari=48%2FPU-U-XVIII%2F2020>, diakses pada tanggal 24 Desember 2023 pukul 18.56 WIB

https://www.mkri.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%252%20USU%20Vol%201%20no%201.pdf#page%3D57, diakses pada tanggal 24 Desember 2023 pukul 18.56 WIB

https://www.mkri.id/public/content/infoumum/ejurnal/pdf/ejurnal_Jurnal%20Konstitusi%252%20USU%20Vol%201%20no%201.pdf#page%3D57, diakses pada tanggal 24 Desember 2023 pukul 18.56 WIB

Husein Abdulsalam “Akibat Parliamentary Banyak”, <https://tirto.id/akibat-parliamentary-threshold-gagal-ke-dpr-meski-suara-banyak-dZXX>, diakses pada 27 Desember 2023 Pukul 15.19 WIB

Rakhmatulloh. 2014. *Hasil resmi Pileg 2014, 10 parpol lolos ambang batas*. Diakses dari <https://nasional.sindonews.com/read/862196/113/hasil-resmi-pileg-2014-10-parpol-lolos-ambang-batas-1399656025>. diakses pada tanggal 24 Desember 2023 Pukul 15.16 WIB

Rizki Akbar Hasan. 2018. *Ini 5 Negara Teratas Dalam Indeks Demokrasi Dunia, Indonesia?*. Diakses dari <https://www.liputan6.com/global/read/3363265/ini-5-negara-teratas-dalam-indeks-demokrasi-dunia-indonesia>, diakses pada tanggal 27 Desember 2023 Pukul 16.54 WIB

Suara Karya. 2010. *Peningkatan Parliamentary Threshold Bukan Membunuh Demokrasi*. Diakses dari lipi.go.id/berita/peningkatan-parliamentary-threshold-bukan-membunuh-demokrasi/5046, diakses pada tanggal 23 Desember 2023 Pukul 12.31 WIB

www.hukumonline.com “Parliamentary Threshold Lebih Efektif Menjaring Parpol Berkualitas” diakses pada 17 Desember 2023 pukul 17.25 WIB

Zainal Abidin Saleh, “*Demokrasi dan Partai Politik*”. (www.legalitas.org), diakses pada, 24 Desember Pukul 10.14 WIB

