

## IMPLIKASI AMBANG BATAS *PARLIAMENTARY THRESHOLD* TERHADAP KURSI PARLEMEN



Diterima: 18 Desember 2020; Direvisi: 20 Januari 2020; Dipublikasikan: Februari 2020

MUHAMMAD SAEFUL MU'MIN<sup>1</sup>, SANUSI<sup>2</sup>

### ABSTRAK

Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) adalah ambang batas perolehan suara minimal partai politik dalam pemilihan umum untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat. Partai politik yang memenuhi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tersebut bisa berkontestasi kembali pada pemilu yang akan datang, namun beda halnya jika partai politik tersebut tidak memenuhi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tidak bisa mengikuti pemilu yang akan datang. Adanya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) ini guna untuk meyszerhanakan partai politik yang akan duduk di parlemen serta meminimalisir dalam kontestasi pemilu yang akan datang. Rumusan masalah penelitian ini antara lain, Bagaimanakah implikasi dari *Parliamentary Threshold* terhadap partai politik peserta pemilu tahun 2019 dan Bagaimana membatasi partai politik menjadi lebih sedikit atau sederhana dengan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Dalam penelitian ini metode yang digunakan adalah menggunakan pendekatan yuridis empiris, yaitu membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum, perundang-undangan yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan. Implikasi terhadap peserta partai politik yang tidak lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) 4% tidak bisa mengikuti untuk pemilu yang akan datang, serta untuk anggota dewan yang lolos di daerah tetapi partainya tidak lolos ambang batas parlemen tetap menjalankan tugasnya sebagai legislator. Terkait penyederhanaan partai politik dengan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) agar menaikkan presentase ambang batas (*parliamentary threshold*) serta untuk persyaratan pembentukan partai politik baru harus di perketat kembali dan partai politik yang tidak lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) untuk penggabungan dengan partai politik yang lolos ambang batas parlemen. Bahwa DPR dan Pemerintah perlu untuk mengkaji ulang terkait besaran ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang ideal dengan cara meningkatkan besaran angka ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dan persyaratan untuk pembentukan partai politik yang baru agar lebih ditekankan kembali.

**Kata kunci:** *Pemilu, Partai Politik, Ambang Batas Parlemen*

<sup>1</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon, Jawa Barat, E-mail: msaefulm21@gmail.com

<sup>2</sup> Dosen Fakultas Hukum Universitas Swadaya Gunung Jati Cirebon, Jawa Barat, E-mail: sanusi071971@gmail.com

## A. PENDAHULUAN

Negara Indonesia merupakan salah satu negara yang menerapkan sistem demokrasi. Hal ini tampak pada bunyi Undang-Undang Dasar Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UUD NRI) Tahun 1945 Pasal 1 ayat 2 yaitu:

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Artinya bahwa Indonesia mengakui dan menghormati akan adanya Hak Asasi Manusia (selanjutnya disingkat HAM) untuk memberikan apresiasi kepada negaranya dengan bebas selama tidak bertentangan dengan Undang-Undang.<sup>3</sup>

Apabila melihat sistem politik ketatanegaraan Indonesia maka dapat diketahui bahwa Indonesia menganut sistem demokrasi. Hal tersebut dapat dilihat dari tujuan pembentukan negara seperti tercantum dalam preambule Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dimana tujuan negara ialah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka dibentuklah negara Indonesia ini yang berdasarkan kedaulatan rakyat, dimana kedaulatan rakyat tersebut dijalankan oleh Undang-Undang Dasar.<sup>4</sup>

Terdapat dua jenis model demokrasi berdasarkan cara pemerintahan oleh rakyat itu dijalankan, yaitu demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Demokrasi langsung dalam arti pemerintahan oleh rakyat itu sendiri dimana keputusan diambil oleh seluruh rakyat yang berkumpul pada waktu dan tempat yang sama, hanya mungkin terjadi pada negara yang sangat kecil, baik dari sisi luas wilayah maupun jumlah penduduk.

Demokrasi perwakilan adalah bentuk demokrasi yang dibuat untuk dapat dijalankan dalam jangka waktu yang lama dan mencakup wilayah yang luas. Dalam rangka demokrasi perwakilan, fungsi pemerintahan dialihkan dari warga negara kepada organ-organ negara. Menurut John Locke, walaupun kekuasaan telah diserahkan kepada organ negara, masyarakat sebagai kesatuan politik masih dapat menyampaikan aspirasi dan tuntutan. Untuk membuat sebuah masyarakat politik, dibuatlah undang-undang atau hukum sehingga perlu dibuat badan atau lembaga pembuat undang-undang yang dipilih dan dibentuk oleh rakyat.<sup>5</sup>

Pemilihan umum merupakan salah satu cara negara demokrasi dalam mengisi suatu jabatan publik baik tingkat pusat ataupun tingkat daerah. Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebagai berikut:

“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”.

Langsung dimaknai sepanjang suara pemilih tidak diwakilkan. Umum artinya penyelenggaraan pemilihan umum mengikutsertakan setiap warga negara yang telah memiliki hak suara. Bebas adalah sifat tanpa paksaan atau tekanan dari siapapun bagi setiap pemilih. Rahasia merupakan asas yang menjamin suara yang diberikan pemilih tidak diketahui oleh orang lain. Selanjutnya jujur berarti pemilihan umum dilaksanakan menurut aturan yang berlaku, tidak manipulatif.<sup>6</sup>

<sup>3</sup>[http://digilib.uinsby.ac.id/27620/1/Siti%20Zahrotul%20Rofi%27ah\\_C85214045.pdf](http://digilib.uinsby.ac.id/27620/1/Siti%20Zahrotul%20Rofi%27ah_C85214045.pdf) (diakses pada tanggal 1 Februari 2019 Pukul 15.54)

<sup>4</sup> <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/11711/M.%20FADHILLA%202013410650.pdf?sequence> (diakses pada tanggal 5 Februari 2019 Pukul 11:43)

<sup>5</sup> Saleh, *Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggaraan Pemilu*, (Jakrta Timur : Sinar Grafika, 2017) hlm. 50.

<sup>6</sup><https://lib.unnes.ac.id/30141/> (diakses pada tanggal 1 Februari 2019 Pukul 15.36)

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

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

Dalam membangun sistem pemerintahan tentu ada keterkaitan yang erat dengan bangunan sistem kepartaian dan sistem pemilunya. Jika sistem pemerintahan yang dianut Indonesia menurut UUD 1945 adalah sistem presidensial, maka sistem ini harus diturunkan secara konsisten ke dalam pengaturan kebijakan sistem kepartaian, sistem pemilu legislatif, dan sistem pemilu presiden.

Partai politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat strategis dalam setiap sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dan warga negara. Bahkan banyak yang berpendapat bahwa partai politiklah yang sebetulnya menentukan demokrasi. Karena itu, partai merupakan pilar yang sangat penting untuk diperkuat derajat pelembagaannya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis.<sup>7</sup>

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum perbincangan yang hangat, sebab dalam Undang-Undang ini mengatur Sistem Pemilihan Umum yang serentak. Artinya, Pemilu Legislatif dan Eksekutif dilaksanakan secara bersamaan. Ditegaskan dalam UU ini bahwa pemilu dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dalam menyelenggarakan pemilu, penyelenggara pemilu harus melaksanakan pemilu berdasarkan pada asas sebagaimana dimaksud, dan penyelenggaraannya harus memenuhi prinsip, mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, proposional, profesional, akuntabel, efektif dan efisien. Selain sistem pemilunya yang serentak, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 juga mengatur adanya konsep *Parliamentary Threshold*.

Secara harfiah, Ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) adalah ambang batas perolehan suara minimal partai politik dalam pemilihan umum untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan ini pertama kali diterapkan pada Pemilu 2009. *Parliamentary Threshold* merupakan cara untuk mewujudkan politik hukum menuju sistem multipartai sederhana.<sup>8</sup>

Selanjutnya Undang-Undang Pemilu tersebut diubah 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 2019.

Persoalan hukum yang terjadi adalah ketika pelaksanaan pemilihan umum serentak di Indonesia masih mempertahankan ketentuan *Parliamentary Threshold* bagi partai politik digunakan untuk penghitungan perolehan kursi DPR RI.

Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 414 ayat (1) yang berbunyi:

<sup>7</sup> Ni'matul Huda, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakarta : Kencana, 2017) hlm 38

<sup>8</sup> [http://repository.ubb.ac.id/75/2/Bab\\_1.pdf](http://repository.ubb.ac.id/75/2/Bab_1.pdf) (diakses pada tanggal 28 Maret 2019, Pukul 15:12)

“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”.

Pasal 415 yang berbunyi :

“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 daerah pemilihan”.<sup>9</sup>

## B. TINJAUAN PUSTAKA

Indonesia sebagai negara hukum dan menganut prinsip demokrasi menempatkan kedaulatan rakyat sebagai dasar berbangsa dan bernegara sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Pelaksanaan DPD, DPRD, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden maupun Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur dan Bupati dan Wakil Bupati. Dalam ketentuan umum undang-undang mengenai Penyelenggara Pemilu menyatakan bahwa pemilu merupakan wujud pelaksanaan kedaulatan rakyat yang di laksanakan setiap lima tahun sekali.

Ciri khas dari demokrasi konstitusional ialah gagasan bahwa pemerintah yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Kekuasaan negara dibagi sedemikian rupa sehingga kesempatan penyalagunaan di perkecil, yaitu dengan cara menyerahkannya kepada beberapa orang atau badan dan tidak memusatkan kekuasaan pemerintahan dalam satu tangan atau satu badan. Perumusan yuridis dari prinsip-prinsip ini terkenal dengan *rechtsstaat* (negara hukum) dan *rule of law*.<sup>10</sup>

Negara hukum merupakan negara dimana dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menjunjung tinggi terhadap prinsip hukum, jika penulis mengutip dari buku nya Plato yang berjudul *Nomoi*, Plato mulai memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum. Menurutnya, penyelenggaraan pemerintah yang baik ialah yang diatur oleh hukum. Selain itu dalam buku cita Plato tersebut diteruskan oleh muridnya Aristoteles. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan kedaulatan hukum. Bagi Aristoteles, yang memerintah dalam negara bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil dan kesusilaanlah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Manusia perlu dididik menjadi warga negara yang baik, yang bersusila, yang akhirnya akan menjelmakan manusia yang bersikap adil. Apabila keadaan semacam itu terwujud, maka terciptalah suatu “negara hukum”, karena tujuan negara adalah kesempurnaan warganya yang berdasarkan atas keadilan. Jadi keadilanlah yang memerintah dalam kehidupan bernegara. Agar manusia yang bersikap itu dapat terjelma dalam kehidupan bernegara, maka manusia harus didik menjadi warga yang baik dan berasusila.

Dalam bukunya yang lain yang berjudul *the Statesmen* dan *the Law*, Plato menyatakan bahwa yang dapat diwujudkan adalah bentuk paling baik kedua (*the*

<sup>9</sup> <https://news.detik.com/berita/d-4165432/suara-parpol-tak-parlemen-akan-hangus-begini-aturannya> (diakses pada tanggal 28 Maret 2019, Pukul 16:07)

<sup>10</sup> Ni'matul Huda, *Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi*, ( Jakarta : Kencana, 2017), hlm. 7

*seconds best*) yang menempatkan supremasi hukum. Pemerintahan yang mampu mencegah kemerosotan kekuasaan seseorang adalah pemerintahan oleh hukum.<sup>11</sup>

Menurut Gustav Radbruch, keberadaan hukum dimaksudkan untuk adanya keadilan, kepastian, dan kegunaan. Dari ketiga nilai tersebut selalu terjadi pertentangan. Oleh karena itu untuk mewujudkan hukum yang benar harus saling melengkapi dan tidak saling mengecualikan. Penguatan satu dengan yang lain dan nilai dasar hukum tersebut akan berakibat munculnya ketegangan (*spanning*) antara masing-masing nilai hukum tersebut.

Prinsip-prinsip hukum berupa kepastian dan keadilan hukum ini dimaksudkan sebagai nilai-nilai dasar mengenai apa yang kita kehendaki dari keberadaan hukum. Hukum dengan nilai-nilainya hendak mewujudkan bahwa kehadirannya dimaksudkan guna melindungi dan memajukan nilai-nilai yang dijunjung tinggi oleh masyarakat. Keberadaan nilai-nilai tersebut sebagai landasan bagi mensahkan kehadiran dan bekerjanya hukum.<sup>12</sup>

### C. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif. Sebab dari judul yang diangkat mengacu kepada ambang batas *Parliamentary Threshold* di tinjau UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Metode penelitian merupakan suatu cara yang digunakan dalam mengumpulkan data penelitian dan membandingkan dengan standar ukuran yang telah ditentukan. Dalam hal ini peneliti menggunakan beberapa perangkat penelitian yang sesuai dalam metode penelitian ini guna memperoleh hasil yang maksimal, antara lain sebagai berikut :

#### 1. Sumber Bahan Hukum

Sumber data penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder.

##### a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini meliputi :

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.
- 3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

##### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen-dokumen yang tidak resmi. Diantaranya yang meliputi buku-buku, literatur, makalah, tesis, skripsi, bahan-bahan hukum yang diperoleh melalui electronic research yaitu melalui internet dengan jalan mengcopy atau mengunduh bahan hukum yang diperlukan dan bahan-bahan hukum tertulis lainnya yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

#### 2. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

##### a. Studi Kepustakaan

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian *Library Research*. Metode *Library Research* yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, peraturan

<sup>11</sup><https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/11711/M.%20FADHILLA%2013410650.pdf?sequence=1&isAllowed=y>(diakses pada tanggal 13 Februari 2019 pukul 21.51)

<sup>12</sup> Endang Sutrisno, *Bunga Rampai Hukum dan Globalisasi*, (Penerbit : In Media, Jakarta, 2013), hlm. 15 - 16

perundang-undangan, teori-teori, pendapat-pendapat, ataupun penemuan-penemuan yang berhubungan erat dengan pokok permasalahan yang sedang dibahas dalam penelitian ini. Kepustakaan bertujuan untuk mengumpulkan bahan hukum dan alat utama dalam penelitian tersebut.

b. Wawancara atau *Interview*

Yaitu teknik pengumpulan data dengan mengadakan wawancara yang dilakukan dengan mengajukan beberapa pertanyaan-pertanyaan, meminta penjelasan-penjelasan secara lisan kepada pihak Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan DPRD Kota Cirebon karena berkaitan dengan topik penelitian ini. Wawancara dilakukan secara langsung dengan pihak Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan DPRD Kota Cirebon melalui diskusi atau tanya jawab lisan. Diharapkan dengan wawancara ini dapat mendekati keadaan yang sebenarnya karena didasarkan pada keahlian yang di wawancarai

### 3. Analisis Data

Data yang diperoleh, dianalisis secara metode kualitatif yaitu memaparkan kenyataan – kenyataan yang di dasarkan atas hasil penelitian. Dari analisis data tersebut, dilanjutkan dengan menarik kesimpulan metode induktif yaitu suatu cara berfikir khusus lalu kemudian diambil kesimpulan secara umum guna menjawab permasalahan yang diajukan.

## D. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Implikasi Dari *Parliamentary Threshold* Terhadap Partai Politik Peserta Pemilu

Berdasarkan UUD 1945 negara Indonesia adalah negara demokrasi. Demokrasi menurut UUD 1945 adalah pemerintahan oleh rakyat dimana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih dibawah sistem pemilihan yang bebas. Dengan adanya suatu kehidupan yang demokratis, melalui hukum dan peraturan yang dibuat berdasarkan kehendak rakyat, ketentraman dan ketertiban diharapkan akan lebih mudah diwujudkan. Tata cara pelaksanaan demokrasi pancasila dilandaskan atas mekanisme konstitusional karena penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan konstitusi.<sup>13</sup>

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

*Parliamentary threshold* merupakan syarat ambang batas perolehan suara partai politik untuk bisa masuk di parlemen. Perhitungannya dilakukan setelah hasil jumlah suara masing-masing partai politik diketahui seluruhnya, kemudian dibagi dengan jumlah suara secara nasional. Ketentuan tersebut baru diterapkan dalam Pemilihan Umum 2009 dengan dirumuskan secara implisit dalam Pasal 202 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang

<sup>13</sup><http://www.definisipengertian.com/2015/08/pengertian- demokrasi - definisi- menurut - ahli.html> ( diakses pada tanggal 29 Maret 2019, Pukul 10:34)



Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Ketentuan tentang *parliamentary threshold* atau ambang batas bagi partai politik untuk dapat mendudukkan anggotanya di parlemen 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 akan mengalami kendala.

Penerapan *parliamentary threshold* dinilai beberapa pihak bisa memasung proses demokrasi yang baru berlangsung sejak reformasi 1998. Penerapan *parliamentary threshold* juga dinilai tidak mengakomodasi kepentingan seluruh komponen potensi politik bangsa. Menurut Anggota DPRD Kota Cirebon Dani Mardani, SH.,MH dari Fraksi Partai Amanat Nasional (PAN), terhadap penerapan *Parliamentary threshold* ini dengan ambang batas 4% (empat persen) sangat berat serta membebani bagi para peserta partai politik yang baru dan harus benar-benar mempromosikan terkait visi dan misi partainya untuk kedepannya. Adanya *parliamentary threshold* ini dikuatirkan pada pemilihan umum 2024 akan membawa implikasi buruk terhadap proses demokrasi karena dilihat dari pemilihan umum tahun 2019 ada beberapa partai yang tidak mendapatkan kursi di parlemen dikarenakan tidak mencapainya ambang batas 4% (empat persen) tersebut. Alhasil partai yang tidak mencapai ambang batas tersebut tidak bisa mengikuti pemilihan umum tahun 2024, namun terhadap pemilihan legislatif di tingkat daerah masih bisa menempati kursi di parlemen karena *parliamentary threshold* hitungannya hanya di pusat. Terhadap implikasi *parliamentary threshold* tersebut dari sekian partai yang tidak lolos ambang batas 4% (empat persen) menurut Dani Mardani, SH.,MH selaku Anggota DPRD Kota Cirebon dari segi Masyarakat akan menghilangkan suara aspirasi rakyat jika partai yang di dukungnya tidak masuk *parliamentary threshold* 4% (empat persen) dan ini sangat disayangkan.<sup>14</sup>

Sedangkan menurut Hasbi Fallah, S.E.,MM selaku Komisioner Hukum Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Cirebon, terkait *parliamentary threshold* jika ada peserta partai politik yang tidak mencapai suara nasional 4% (empat persen) maka partai politik tersebut tidak mendapatkan kursi parlemen di pusat dan tidak bisa berkontestasi pada pemilihan umum 2024, bisa mengikuti pemilihan umum kembali dengan syarat membikin partai baru dan tidak menutup kemungkinan akan adanya gabungan partai politik yang tidak lolos bergabung menjadi satu partai politik untuk bisa mengikuti pemilihan umum kembali. Namun beda hal nya dengan hasil perolehan suara di daerah karena *parliamentary threshold* ini hanya hitungannya untuk di tingkat DPRD Provinsi dan DPR RI.<sup>15</sup>

Ketentuan *parliamentary threshold* 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR, sungguh-sungguh mengesampingkan prinsip kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh rakyat pemilih untuk memilih wakilnya di DPR, akan tetapi tidak dijadikan tolok ukur untuk DPRD. Hal demikian dilakukan dengan dalih untuk melakukan penyederhanaan partai politik yang berada di DPR sebagai salah satu strategi penguatan sistem presidensiil.

Di Indonesia, kemunculan partai-partai politik tak terlepas dari terciptanya iklim kebebasan yang luas bagi masyarakat pasca runtuhnya pemerintahan colonial Belanda. Kebebasan tersebut

<sup>14</sup> Dani Mardani, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Cirebon Fraksi PAN, (diakses pada tanggal 31 Mei 2019, Pukul 10: 30)

<sup>15</sup> Hasbi Fallah, Komisioner Hukum Komisi Pemilihan Umum (KPU) Kota Cirebon, (diakses pada tanggal 24 Mei 2019, Pukul 10 : 00)

memberikan ruang dan kesempatan kepada masyarakat untuk membentuk organisasi, termasuk partai politik. Sebenarnya cikal bakal dari munculnya partai politik sudah ada sebelum kemerdekaan Indonesia. Partai politik yang lahir selama masa penjajahan tidak terlepas dari peranan gerakan-gerakan yang tidak hanya dimaksudkan untuk mendapat kebebasan yang lebih luas dari penjajah, juga menuntut adanya kemerdekaan.

Pada prinsipnya di dalam suatu Negara terdapat tiga jenis kekuasaan, yakni kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif adalah untuk menjalankan atau melaksanakan undang-undang. Kekuasaan legislatif adalah untuk membuat undang-undang. Sedangkan, kekuasaan yudikatif adalah untuk mengontrol apakah undang-undang dijalankan secara benar atau tidak.<sup>16</sup>

Pada sebuah negara modern partai politik menjadi sebuah ikhtiar yang penting dalam sebuah sistem politik. Pendapat atau aspirasi seseorang atau kelompok akan hilang tak berbekas, apabila tidak ditampung dan disalurkan sedemikian rupa sehingga kesimpangsiuran pendapat dalam masyarakat menjadi lebih teratur. Pendapat dan sikap yang bermacam-macam tersebut perlu diolah dan dirumuskan sehingga dapat disampaikan kepada pemerintah sebagai pembuat keputusan dalam bentuk usul kebijakan umum. Partai politiklah yang kemudian bertugas mengatur kehendak umum yang kacau. Partai-partai menyusun keteraturan dari kekacauan yang mungkin dapat terjadi tersebut.

Terkait dengan kebijakan partai politik yang lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar 4% (persen) mendapatkan kursi di daerah namun tidak mendapatkan kursi di pusat dalam *parliamentary threshold* menurut Dani Mardani sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Cirebon Fraksi dari Partai Amanat Nasional (PAN) tidak ada pengaruh terhadap kebijakan partai politik yang mendapatkan kursi di daerah, karena ambang batas *parliamentary threshold* itu digunakan untuk perhitungan suara di tingkat pusat. Partai politik yang mendapatkan kursi di daerah menjalankan semestinya pada tugas pokok sebagai legislatif di daerah, namun terhadap partai politik yang tidak lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar 4% (persen) tetapi mendapatkan kursi di daerah akan ada suatu kesulitan untuk kepentingan suatu partai politik tersebut. Partai politik yang tidak mendapatkan kursi di pusat biasanya akan menogisasi dengan partai politik yang lolos di parlemen pusat terkait aspirasi masyarakat yang di tampung oleh partainya dan mengadakan suatu kegiatan sosialisai kepada masyarakat terhadap visi misi partai tersebut dan melakukan kegiatan bimtek bagi para kader partainya, besar kemungkinan menurut Undang-Undang Pemilu tahun 2017 tersebut untuk pemilu yang akan datang partai politik tersebut tidak bisa ikut berpartisipasi kembali karena tidak memenuhi ambang batas *parliamentary threshold* sebesar 4% (empat persen).

Lembaga legislatif dalam sistem ketatanegaraan merupakan salah satu institusi politik yang memiliki peran sangat penting dalam tata kelola pemerintahan. Lembaga legislatif memiliki umur yang sangat tua, karena sudah ada sejak zaman pertengahan. Ketika partai politik belum dikenal manusia di Eropa. Sementara menurut catatan Saldi Isra, selama 200 tahun terakhir, lembaga legislatif merupakan institusi kunci dalam perkembangan politik negara-negara modern. Menilik perkembangan lembaga legislatif merupakan cabang kekuasaan yang mencerminkan kedaulatan rakyat. Bahkan, lembaga legislatif memiliki kekuasaan pemerintahan dalam membuat hukum, sejauh hukum tersebut memerlukan kekuatan undang-undang.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ibid., hlm. 152

<sup>17</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislatif*, (Jakarta : Rajawali Press, 2010), hlm.1



Terkait dengan sistem ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar 4% (empat persen) pada pemilu 2019, kedudukan Anggota Dewan Legislatif yang partainya memenuhi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) akan aman untuk menduduki kursi parlemen di tingkat pusat sebagai anggota legislatif. Namun untuk Anggota Dewan Legislatif yang partainya tidak memenuhi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tersebut tetapi lolos di perolehan suara di daerah tetap menjadi Anggota Legislatif dan menjalankan tugas fungsi pokoknya sebagai legislatif. Namun tidak menutup kemungkinan untuk pemilahan umum yang akan datang Anggota Dewan Legislatif ini akan berpindah partai untuk menentukan arah politiknya untuk mendapatkan kursi di parlemen.

## 2. Membatasi Partai Politik Menjadi Lebih Sedikit atau Sederhana Dengan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*)

Demokrasi merupakan sebuah kondisi yang dianggap paling ideal dari sebuah negara yang dicita-citakan oleh banyak kalangan. Tetapi upaya menuju demokrasi yang ideal merupakan sebuah proses yang tidak mudah. Proses menuju demokrasi inilah yang disebut sebagai demokratisasi. Demokratisasi biasanya diawali dengan kebebasan (*liberalisasi*). Dalam tahap ini media massa diberi kelonggaran sehingga tidak menghadapi ancaman pembredelan, masyarakat cukup leluasa melakukan partisipasi sosial melalui organisasi dan wahana lain, serta mulai berkembang penghargaan terhadap keragaman (*pluralisme*).

Setahun sebelum pemilu 2009, melalui Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pemerintah mulai diberlakukan ketentuan ambang batas perolehan kursi parlemen (*parliamentary threshold*). Secara garis besar, *parliamentary threshold* berarti batasan tertentu untuk bisa memilih sekumpulan orang yang membuat dan merubah hukum di suatu negara. ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold*, merupakan salah satu instrumen teknis pemilu yang ditemui dalam negara-negara yang menerapkan sistem pemilu proporsional, termasuk di Indonesia.

Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa partai politik peserta Pemilihan Umum harus memenuhi sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima persen) suara dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Lebih lanjut, di Pemilu 2009 yang diikuti oleh 38 partai politik dengan penerapan angka ambang batas parlemen sebesar 2,5%, (dua koma lima persen) jelas sangat berdampak jumlah partai politik di DPR. Hanya 9 (sembilan) partai politik yang dapat melewati angka ambang batas parlemen sebesar 2,5% (dua koma lima persen), sementara 29 partai lainnya tidak memiliki kesempatan untuk diikutkan pada pembagian kursi DPR karena suaranya tidak memenuhi standard ambang batas.

Jika di analisis, secara empirik penetapan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) 2,5 % (dua koma lima persen) di pemilu 2009 dengan dasar regulasi undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 yang menghasilkan jumlah kursi di parlemen 9 partai politik. Justru di pemilu berikutnya, pemilu tahun 2014 dengan penetapan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) 3,5% (tiga koma lima persen) yang dasar regulasinya adalah undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 justru menambah jumlah partai politik di parlemen menjadi 10 partai politik.

Padahal secara substansi, diberlakukannya dan dinaikkannya angka *parliamentary threshold* bertujuan untuk mengurangi jumlah partai di parlemen. Kondisi ini justru bertolak belakang dengan semangat tersebut yang justru menambah jumlah partai di parlemen dari 9 partai politik di tahun 2009 menjadi 10 partai politik tahun 2014 di DPR. Pada pemilu 2019 akhirnya ada kenaikan untuk ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar 4%

(empat persen) yang menghasilkan jumlah kursi di parlemen 9 partai politik dan ada penurunan 1 partai politik. Adapun kenaikan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar 4% (empat persen) tersebut tecantaum dalam undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum pada Pasal 414 ayat (1) yang berbunyi :

“Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR”.

Salah satu tujuan pemberlakuan ambang batas parlemen adalah untuk menciptakan sistem multipartai sederhana. Aturan tersebut mulai diterapkan pada Pemilu 2009 sampai Pemilu 2019. Sedangkan pada Pemilu 2004 yang diberlakukan bukan *parlementary treshold*, melainkan *electoral threshold* atau ambang batas persyaratan minimal yang harus diperoleh partai untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya.

Dalam konteks politik pemerintahan, sebenarnya bukan jumlah partai politik peserta pemilu yang harus dibatasi, tapi jumlah ideal kekuatan partai politik yang perlu diberdayakan dan dirampingkan di parlemen. Karena dalam praktik politik keseharian, pemerintah berhadapan dengan partai politik yang berada di parlemen, bukan seluruh partai peserta pemilu. Karena itu, penerapan aturan ambang batas parlemen jauh lebih efektif ketimbang penerapan *electoral threshold*.

Terkait dengan penyederhanaan partai politik dalam sistem ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang akan menduduki kursi di DPR agar lebih efektif untuk menentukan terkait kebijakan-kebijakan yang akan menjadi problematika kedepannya harus ada kenaikan presentase ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tersebut. Misalnya, partai politik yang tidak mampu mencapai ambang batas yang telah ditetapkan, maka tidak boleh mengirimkan wakilnya di parlemen. 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% (dua koma lima 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% (tiga koma lima persen) hanya sepuluh partai. Selain menerapkan aturan ambang batas parlemen, upaya untuk menyederhanakan sistem kepartaian juga dilakukan dengan mengecilkan alokasi kursi pada setiap daerah pemilihan. Hal tersebut dikarenakan hanya partai politik di parlemen yang memiliki kekuasaan legislasi untuk membuat perundang-undangan. Untuk lolos ke parlemen, partai politik harus mampu melewati angka ambang batas yang telah ditentukan secara politik dalam UU Pemilu.

Pemilihan Umum merupakan lambang dan tolak ukur dari sebuah negara demokrasi. Sebuah negara dapat dikatakan demokratis apabila telah melaksanakan pemilu dalam waktu yang ditentukan dan dilakukan secara berkala. Pemilu sangat mungkin untuk dimanipulasi dan hasil pemilu akan membentuk peta politik baru di parlemen. Setiap pelaksanaan pemilu di Indonesia mengalami penambahan dan pengurangan jumlah peserta pemilu. Hal ini merupakan konsekuensi dari peraturan yang ada dalam mengatur mekanisme menjadi peserta pemilu. Hasil pemilu di Indonesia juga menunjukkan bahwa partai politik pemenang pemilu di masa Orde Lama dan Reformasi tidak ada yang dapat menguasai mayoritas kursi di parlemen. Hanya Golongan Karya (Golkar) di masa Orde Baru yang bisa memenangi pemilu dan mendapatkan kursi mayoritas di parlemen.

Tujuan penyederhanaan jumlah partai politik tidak hanya terfokus pada pendirian partai politik tetapi juga pada saat partai politik akan memasuki parlemen. Hal ini dikarenakan, hanya partai politik di parlemen yang memiliki kekuasaan legislasi untuk memproduksi undang-

undang. Sedangkan untuk dapat menjadi partai politik parlemen, harus mampu melewati angka ambang batas yang telah ditentukan secara politik dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Tidak hanya melewati angka ambang batas parlemen, partai politik-partai politik juga harus bersaing untuk mendapatkan suara agar mencapai ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang telah ditentukan untuk mendapatkan kursi.

Munculnya banyak partai politik selama ini dikarenakan persyaratan pembentukan partai politik yang cenderung sangat longgar. Selain itu, penyederhanaan sistem kepartaian juga terkendala dengan belum terlembaganya sistem gabungan partai politik (koalisi) yang terbangun di parlemen atau pada saat pencalonan presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota. Terkait untuk penyederhanaan partai politik dengan sistem ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dalam pemilihan umum yang akan datang maka seharusnya persyaratan untuk pembentukan partai politik yang baru agar lebih diperketat kembali. Mengingat ketika partai politik itu terlalu banyak berkontestasi dalam pemilihan umum maka akan menghabiskan dana negara banyak pula. Relevansi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dengan sistem presidensialisme adalah untuk membatasi jumlah partai politik. Jika jumlah partai politik yang memperoleh kursi di parlemen sedikit maka pemerintahan presidensialisme akan efektif dan stabilitas pemerintahan akan terjaga. Namun, jika jumlah partai politik yang lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) banyak, maka pada saat pengambilan kebijakan-kebijakan akan berdampak pada stabilitas pemerintahan sehingga stabilitas pemerintahan menjadi tidak stabil akibat banyaknya partai politik yang jelas memiliki banyak kepentingan. Oleh karena itu, ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) menjadi salah satu upaya untuk melakukan penyederhanaan partai politik dan asumsinya jika sudah disederhanakan maka sistem presidensial Indonesia akan kuat dan berjalan efektif dan stabil. Dalam rangka menciptakan stabilitas politik maka partai politik yang tidak lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) alangkah lebih baiknya untuk melakukan fusi terhadap partai politik yang lolos ambang batas parlemen tersebut, dilakukannya penggabungan (fusi) partai politik tersebut untuk menyederhanakan jumlah partai politik bukan menghapuskan partai politik tertentu. Sehingga pelaksanaan kepartaian tidak lagi didasarkan pada ideologi tetapi pada persamaan-persamaan program.

## E. KESIMPULAN

Adapun simpulan implikasi dari *parliamentary threshold* terhadap partai politik peserta pemilu tahun 2019 sebagai berikut : Implikasi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) terhadap partai politik peserta pemilu tahun 2019 yaitu partai politik yang tidak memenuhi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) 4% (empat persen) maka tidak bisa mengikuti untuk berkontestasi pada pemilu tahun 2024, namun bagi partai politik yang memenuhi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) 4% (empat persen) bisa mengikuti untuk berkontestasi pada pemilu tahun 2024.

Terkait dengan kebijakan partai politik yang lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar 4% (persen) mendapatkan kursi di daerah namun tidak mendapatkan kursi di pusat dalam *parliamentary threshold* tidak ada pengaruh terhadap kebijakan partai politik yang mendapatkan kursi di daerah, karena ambang batas *parliamentary threshold* itu digunakan untuk perhitungan suara di tingkat pusat.

**DAFTAR PUSTAKA**

- Endang Sutrisno, Bunga Rampai Hukum dan Globalisasi, (Penerbit: In Media, Jakarta, 2013)
- Ni'matul Huda, Penataan Demokrasi & Pemilu Di Indonesia Pasca Reformasi, (Jakrta: Kencana, 2017)
- Saleh, Hukum Acara Sidang Etik Penyelenggaraan Pemilu, (Jakrta Timur: Sinar Grafika, 2017)
- Saldi Isra, Pergeseran Fungsi Legislatif, (Jakarta: Rajawali Press, 2010).

**PERATURAN UNDANG-UNDANGAN:**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.

**SUMBER LAIN:**

- [http://digilib.uinsby.ac.id/27620/1/Siti%20Zahrotul%20Rofi%27ah\\_C85214045.pdf](http://digilib.uinsby.ac.id/27620/1/Siti%20Zahrotul%20Rofi%27ah_C85214045.pdf)
- <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/11711/M.%20FADHILLAH%2013410650.pdf?sequence>
- <https://lib.unnes.ac.id/30141/>
- [http://repository.ubb.ac.id/75/2/Bab\\_1.pdf](http://repository.ubb.ac.id/75/2/Bab_1.pdf)
- <https://news.detik.com/berita/d4165432/suara-parpol-tak-parlemen-akanhangus-begini-aturannya>
- <https://dspace.uui.ac.id/bitstream/handle/123456789/11711/M.%20FADHILLAH%2013410650.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- <http://etheses.uinmalang.ac.id/281/7/11220001%20Bab%203.pdf>