

URGENSI PARLIAMENTARY THRESHOLD (AMBANG BATAS PARLEMEN) TERHADAP SISTEM PRESIDENSIAL

Bastian Hamonangan Lumban Gaol, Agustien Cherly Wereh, Sam J.R.Saroinsong

Universitas Negeri Manado

Email: cherlywereh@unima.ac.id

Abstrak

Parliamentary Threshold (Ambang Batas Parlemen) berperan penting terhadap sistem pemerintahan presidensial di Indonesia. Parliamentary Threshold yang telah ditentukan dalam Pasal 414 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yaitu sebesar 4% dari jumlah suara sah secara nasional. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui urgensi Parliamentary Threshold dalam Undang-Undang Pemilu serta mengetahui Ambang Batas yang sesuai dengan prinsip demokrasi di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Kesimpulan penelitian ini yakni Parliamentary Threshold berperan penting untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensial, menyederhanakan partai di Indonesia dan mendukung sistem check and balances. Parliamentary Threshold masih sesuai dengan prinsip demokrasi di Indonesia dan masih konstitusional.

Kata Kunci: *Parliamentary Threshold, Sistem Pemerintahan Presidensial.*

A. Pendahuluan

Negara Indonesia adalah suatu Negara demokrasi yang mengutamakan kepentingan rakyat di atas kepentingan lainnya baik individu maupun golongan. Demokrasi ini sendiri merupakan kekuasaan yang dipegang oleh rakyat (dari, oleh dan untuk rakyat).¹ Tidak dapat di bantah bahwa demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik didalam sistem politik dan ketatanegaraan. Khazanah pemikiran dan preformansi politik ini diberbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini, yaitu demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya.²

Salah satu perwujudan demokrasi tersebut adalah dengan melaksanakan Pemilihan Umum. Negara Indonesia sendiri sudah memiliki beberapa peraturan

¹ Berdasarkan pada teori Baron Montesque bahwa demokrasi merupakan kedaulatan tertinggi dalam suatu proses penyelenggaraan pemerintahan pada suatu negara dengan sistem demokrasi itu sendiri.

² Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2005, hlm 241.

perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilihan Umum, hampir setiap melaksanakan Pemilihan Umum undang-undang selalu direvisi. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, merupakan aturan yang kelima yang mengatur tentang Pemilihan Umum.

Pasal yang menjadi perdebatan adalah Pasal 414 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum “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” atau disebut juga dengan Sistem Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Threshold).

Hampir Setiap Pemilihan Umum ambang batas parlemen selalu berubah, pada Pemilihan Tahun 2009 sebanyak 2,5% (dua koma lima persen), pada tahun 2014 sebanyak 3,5% (tiga koma lima persen) dan pada pemilu tahun 2014 naik lagi menjadi 4% (empat persen) bahkan pada pemilihan umum tahun 2024 sebagian besar partai menyetujui kenaikan ambang batas menjadi 7% (tujuh persen).

Parliamentary Threshold menjadi perdebatan diantara kalangan masyarakat dan akademisi hukum, sebagian pihak setuju dengan pemberlakuan ambang batas parlemen (parliamentary threshold) dan dipihak lain tidak setuju dengan kenaikan ambang batas parlemen.

Sistem multipartai yang diterapkan saat ini tidak mampu menghasilkan lembaga legislatif yang solid karena perolehan kursi di DPR terdistribusi oleh banyak partai dengan kepentingan politik dan ideologi yang berbeda-beda. Akhirnya, karena presiden dan partai politik pendukungnya tidak mampu memperoleh kursi mayoritas di DPR sehingga presiden yang mendapat mandat langsung dari rakyat melebihi perolehan suara politik ini terpaksa untuk menempuh koalisi besar partai politik di parlemen guna mengamankan kebijakan-kebijakannya.³

Penerapan Parliamentary Threshold pada dasarnya baik. Hal ini bertujuan untuk memastikan suara yang diperoleh partai politik hasil pemilihan umum.

³ Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dalam Transisi Demokrasi*, cetakan pertama (Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2016) hlm.1

Parliamentary Threshold sangat dibutuhkan oleh negara demokrasi dengan sistem multipartai. Dan kemudian muncul pertanyaan berapakah ambang batas parlemen yang efektif untuk diterapkan pada pemilihan umum legislatif mendatang.

B. Permasalahan

1. Bagaimana urgensi pengaturan kenaikan ambang batas dalam Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum?
2. Bagaimana *Parliamentary Threshold* yang sesuai dengan prinsip demokrasi di Indonesia?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu dengan meneliti bahan pustaka yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. “Dalam riset hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan (*library research*) ini dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau.”⁴ Berkaitan dengan hal yang baru saja dikemukakan sebelumnya adalah tulisan Bahder Johan Nasution yang menyatakan: “Sifat utama penelitian ilmu hukum normatif dalam melakukan pengkajian hukum adalah, sumber utamanya adalah bahan hukum bukan data atau fakta sosial, karena dalam penelitian ilmu hukum normatif yang dikaji adalah bahan hukum yang berisi aturan-aturan yang bersifat normatif.”⁵

C. Pembahasan

A. 1. Parliamentary Threshold dalam sistem pemilihan umum di Indonesia

Parliamentary Threshold diterapkan di Indonesia pada tahun 2009. Implementasi ambang batas parlemen (Parliamentary Threshold) merupakan suatu yang baru dalam sistem pemilihan umum di Indonesia. Pada pemilihan umum 2009 ambang batas parlemen yang ditetapkan adalah 2,5% (dua koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional. Pemilihan umum 2014, Parliamentary Threshold naik menjadi 3,5%. Sedangkan dalam pemilihan umum 2019 naik lagi dengan adanya Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, ambang batas pemilu 2019 menjadi 4% dari suara sah secara nasional.

Hasil pemilihan umum pada tahun 2014, menunjukkan bahwa dari 12 (dua belas) partai politik peserta pemilu, hanya 10 (sepuluh) partai politik yang lolos ambang batas parlemen (Parliamentary Threshold) sebesar 3,5% (tiga koma lima persen). Sehingga, partai yang tidak lolos ambang batas parlemen tidak memiliki wakilnya di DPR. Pada pemilihan umum tahun 2014, yang menjadi pemenang

⁴ *Kerja Atau Skripsi Ilmu Hukum*, cet. 1, Bandung: Mandar Maju, 1995, hlm. 65.

⁵ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, cet. 1, Bandung: Mandar Maju, 2008, hlm. 86

pemilu adalah Fraksi PDIP telah mengalahkan Fraksi Partai Demokrat Namun, ambang batas parlemen (Parliamentary Threshold) yang diterapkan pada pemilihan umum 2014 tidak berjalan efektif. Alih-alih untuk menyederhanakan jumlah partai di DPR agar kompatibel dengan system pemerintahan presidensial, justru menambah jumlah dari 9 (Sembilan) partai menjadi 10 (sepuluh) partai.

Ada 16 partai politik yang mengikuti pemilihan umum 2019, tetapi hanya sembilan partai politik yang lolos ambang batas parlemen. Tujuh partai yang tidak lolos adalah Garuda, Berkarya, Perindo, PSI, Hanura, PBB dan PKPI. Jumlah kumulatif partai yang tidak lolos adalah 9,28% suara sah nasional. Dengan adanya kenaikan ambang batas 0,5% pada pemilu 2019 diyakini sebagai upaya positif penyederhanaan partai politik.

2. Parliamentary Threshold (Ambang Batas Parlemen)

Masalah yang sering dihadapi sebuah negara yang menerapkan system multipartai seperti Indonesia adalah stabilitas politik yang lemah akibat banyaknya jumlah partai. Dengan adanya masalah-masalah yang terjadi, maka timbul pemikiran tentang system multipartai sederhana untuk menciptakan pengelolaan pemerintah yang baik. Cara yang paling alami untuk menyederhanakan partai tersebut adalah dengan menerapkan ambang batas perolehan suara.⁶

Adapun tujuan diadakannya ambang batas dalam system pemilu di Indonesia dikarenakan ada dua hal, yaitu:

- a. 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 partai politik.
- b. Menyaring partai politik peserta pemilu berikutnya. Banyaknya partai politik peserta pemilu, tidak hanya berdampak pada membengkaknya dana penyelenggara pemilu, tetapi juga membuat pemilih bingung dalam memberikan suara.

3. Urgensi Parliamentary Threshold dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia.

⁶ Yogo Pamungkas, "Tinjauan Ambang Batas Perolehan Suara berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal RechtsVinding*, Edisi No. 1, Vol. 3, April, 2014, hlm. 34.

Sistem presidensial tidak terlepas dengan Parliamentary Threshold, di mana Parliamentary Threshold bertujuan untuk menguatkan posisi presiden. Jika besaran ambang batas parlemen tinggi maka partai yang menduduki parlemen akan lebih sedikit dan posisi yang dimiliki presiden pun kuat. Kemudian dengan sedikitnya partai tidak akan menimbulkan banyak pandangan dan banyak kepentingan. Jadi akan lebih baik lembaga perwakilan diwakili oleh beberapa partai agar tidak terlalu banyak kepentingan. Adanya penyederhanaan partai politik dapat memperkuat kelembagaan sistem presidensial. Parlemen menjadi lebih kondusif dan efektif dengan jumlah partai yang sederhana, sehingga dapat berkesinambungan dengan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan.

4. Parliamentary Threshold yang sesuai dengan prinsip demokrasi

Letak dasar adanya Parliamentary Threshold adalah untuk mengefektifkan representasi suara rakyat di parlemen, bukan membatasi hak rakyat untuk memilih wakilnya di parlemen. Suara yang tidak terwakili, bukan berarti membuat rakyat kehilangan kedaulatan di parlemen. Rakyat Indonesia baik yang pilihannya duduk di DPR maupun tidak, tetap dalam lajur demokrasi karena setiap anggota DPR yang dipilih harus mengesampingkan kepentingan golongan atau partainya dan mengutamakan kepentingan rakyat secara keseluruhan. Demi menciptakan pemerintahan yang efektif dan stabil, sistem multipartai yang ada di Indonesia sebaiknya disederhanakan. Salah satu cara yang harus dilakukan adalah dengan menerapkan Parliamentary Threshold ini.

E. Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Parliamentary Threshold.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XVIII/2020 merupakan uji materiil terakhir yang diajukan oleh Perludem mengenai ambang batas parlemen (Parliamentary Threshold). Pemohon ini mengajukan permohonan konstitusionalitas terhadap pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Mahkamah Konstitusi menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima. Uji materiil tentang ambang batas parlemen (Parliamentary Threshold) sudah beberapa kali dilakukan ke Mahkamah Konstitusi. Namun, Mahkamah Konstitusi selalu memutuskan bahwasanya Parliamentary Threshold masih Konstitusional.

D Simpulan dan Saran

Parliamentary Threshold sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Pasal 414 pada dasarnya merupakan bentuk komitmen pemerintah untuk menguatkan sistem pemerintahan presidensial, menyederhanakan partai di Indonesia dan mendukung sistem check and balances.

Adanya kedudukan yang setara antara eksekutif dan legislatif menjadi salah satu ciri dari pemerintahan presidensial, sehingga eksekutif membutuhkan dukungan legislatif. Hal ini menjadi salah satu alasan adanya Parliamentary Threshold sebagai cara untuk mewujudkan pemerintahan yang baik. Parliamentary Threshold merupakan salah satu cara yang paling efektif karena tidak mengancam eksistensi partai politik. Konsep Parliamentary Threshold yang ideal terhadap sistem pemerintahan presidensial adalah Parliamentary Threshold harus mampu mengakomodir semua golongan.

Letak dasar adanya Parliamentary Threshold adalah untuk mengefektifkan representasi suara rakyat di parlemen, bukan membatasi hak rakyat untuk memilih wakilnya di parlemen. Suara yang tidak terwakili, bukan berarti membuat rakyat kehilangan kedaulatan di parlemen. Rakyat Indonesia baik yang pilihannya duduk di DPR maupun tidak, tetap dalam lajur demokrasi karena setiap anggota DPR yang dipilih harus mengesampingkan kepentingan golongan atau partainya dan mengutamakan kepentingan rakyat secara keseluruhan. Parliamentary Threshold masih sesuai dengan prinsip demokrasi di Indonesia dan masih konstitusional.

Daftar Pustaka

- Astomo, Putera, 2014, Hukum Tata Negara Teori dan Praktek. Yogyakarta: Thafa Media.
- Bastian Radis, 2015, Buku Pintar Terlengkap Sistem-Sistem Pemerintahan Sedunia. Yogyakarta: IRCiSoD.
- Budiardjo, Miriam. Dasar-Dasar Ilmu Politik. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1991.
- Fahmi, Khairul, 2016, Pemilihan Umum dalam Transisi Demokrasi. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada.
- Firdaus, Ummul Sunny, Pembatasan Hak Politik dalam Sistem Demokrasi di Indonesia (Studi tentang Formulasi Parliamentary Threshold dan Electoral Threshold, Disertasi, Yogyakarta.
- Gaffar, M. Janedjri, 2013, Demokrasi Konstitusional : Praktik Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan UUD 1945, Jakarta: Konstitusi Press (Konpress).
- Huda, N, 2005 Hukum Tata Negara Indonesia. Jakarta: PT. Raja Grafindo.
- Huda, N., 2006, Perkembangan Hukum Tata Negara : Perdebatan & Gagasan Penyempurnaan. Yogyakarta: FH UH Press.

- Asshiddiqie, J., 2019, Pengantar Ilmu Tata Negara. Depok: Rajawali Pers.
- Fajlurrahman. J., 2018, Pengantar Hukum Pemilihan Umum. Jakarta: Kencana.
- Bagir, M. 1955, Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara. Bandung: Mandar Maju.
- Pamungkas, Yogo, 2014, “Tinjauan Ambang Batas Perolehan Suara berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945”, *Jurnal RechtsVinding*, Edisi No. 1, Vol. 3, April, 2014

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum
- Putusan MK Nomor 48/PUU-XVIII/2020