

**IMPLEMENTASI *PARLIAMENTARY THRESHOLD*
DALAM PEMILIHAN ANGGOTA DPRD PROVINSI
DAN DPRD KABUPATEN/KOTA**

Sholahuddin Al-Fatih

*Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Malang
salfatih@umm.ac.id*

ABSTRACT

Indonesia has held election since 1955. In several periods of election, there were changes of regulation. One of them is about Parliamentary Threshold. As known, Parliamentary Threshold has been applied in Indonesia in elections period of 2009 by 2.5%. In the 2014 elections, parliamentary threshold changed into 3.5% and did not apply nationally. In accordance to the mandate of the Constitutional Court Decision Number 52/PUU-X/2012, the parliamentary threshold applies only to count the number of a legitimate votes political party in the House of Representative (DPR). In election period of 2019, Parliamentary Threshold was increased to 4% and applies only to count the number of a legitimate votes political party in the House of Representative (DPR). Thus, at the level for Local House of Representative of Provincial DPRD and Regency/City DPRD shall not apply the provisions of the Parliamentary Threshold. This situation led to many political parties to parliament, which can be ineffectiveness of local government performance. Therefore, it is necessary to simulate Parliamentary Threshold to apply equitable parliamentary elections

in Provincial DPRD and Regency/City DPRD and also the fair percentage of Parliamentary Threshold to create effective governance performance and simple multi-party system in region.

Keywords: *Implementation, Parliamentary Threshold, Election for Members of Provincial DPRD and Regency/City DPRD*

Pendahuluan

Demokrasi telah menjadi arus utama negara-negara modern.¹ Demokrasi kemudian berkembang dan mengalami perubahan istilah maupun pemaknaan, seperti lahirnya istilah demokrasi ekonomi, demokrasi elektoral maupun demokrasi perwakilan. Dalam demokrasi perwakilan, kedaulatan tertinggi tetap berada di tangan rakyat, namun dijalankan oleh para wakil rakyat yang dipilih secara langsung oleh rakyat.² Di Indonesia, demokrasi perwakilan dijalankan oleh lembaga perwakilan rakyat bernama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Untuk memilih para wakil rakyat secara demokratis, maka diselenggarakan pemilihan umum (pemilu). Pemilu merupakan cara yang paling demokratis untuk membentuk dan menyalurkan kekuasaan dari rakyat kepada penyelenggara negara. Merujuk catatan sejarah, tercatat bahwa Indonesia menyelenggarakan pemilu pertama kali di tahun 1955. Pemilu

¹Janedjri M. Gaffar, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: KONpress, 2013), h. 1.

²Janedjri M. Gaffar, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Jogjakarta: Gama Media, 1999).

Tahun 1955 dilaksanakan 2 tahap, yaitu untuk memilih anggota DPR yang diselenggarakan pada tanggal 29 September 1955 dan untuk memilih anggota Dewan Konstituante yang diselenggarakan tanggal 15 Desember 1955. Pemilu yang pertama kali tersebut berhasil diselenggarakan dengan aman, lancar, jujur dan adil serta sangat demokratis.³

Harian Tempo memberi penilaian mengenai tingginya kesadaran berkompetisi, misalnya; meski yang menjadi calon anggota DPR adalah perdana menteri dan menteri yang sedang memerintah, mereka tidak menggunakan fasilitas negara dan otoritasnya kepada pejabat bawahan untuk menggiring pemilih yang menguntungkan partainya.⁴ Pelajaran berharga dalam pemilu 1955 saat itu adalah etika rivalitas untuk merebut dukungan dijunjung tinggi. Sosok pejabat negara tidak dianggap sebagai pesaing yang menakutkan karena tidak menggunakan kesempatan dan kekuasaannya untuk memenangkan pemilu dengan segala cara dan kecurangan. Tercatat pula dalam pemilu Tahun 1955 ini tidak ada kelompok warga negara yang dikecualikan, termasuk TNI dan Polri juga memiliki hak suara yang sama dengan warga negara yang lain.

Selanjutnya, agenda pemilu menjadi ajang suksesi pemerintahan antar periode. Tercatat, setelah pemilu tahun 1955, Indonesia menyelenggarakan beberapa kali pemilu, yaitu pemilu tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009 dan 2014. Di era demokrasi terpimpin dan orde baru, pemilu seringkali dijadikan sebuah agenda formalitas untuk mempertahankan kekuasaan semata, sehingga asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil seringkali diabaikan. Akhirnya, pemilu demokratis kedua baru bisa terlaksana di

³Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Demokrasi*, (Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), h. 9.

⁴"Sejarah Pemilu di Indonesia", *Tempo*, 19 Maret 2004.

tahun 2004. Hingga kini, tercatat pemilu yang menganut asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, telah diselenggarakan sebanyak 4 kali, yaitu di tahun 1955, 2004, 2009 dan 2014.

Dalam dua periode pemilu legislatif yang terakhir, yakni di tahun 2009 dan tahun 2014, diberlakukan kebijakan mengenai ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*). PT (*Parliamentary Threshold*) atau ambang batas parlemen merupakan besaran angka suara sah parpol agar bisa mengirimkan wakilnya di parlemen.⁵ Dengan adanya kebijakan mengenai PT tersebut, maka penentuan perolehan kursi DPR didasarkan pada perolehan suara sah parpol tersebut minimal 3,5 persen dari total suara sah pemilih secara nasional.⁶ Angka 3,5% merupakan besaran PT yang ditetapkan pada pemilu tahun 2014. Adanya kebijakan tentang PT pada dasarnya bersifat konstitusional. Hal ini merujuk pada pendapat Mahkamah Konstitusi dalam Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 yang menyebutkan bahwa politik hukum terkait pembatasan jumlah partai adalah sebuah kewajaran.

Kewajaran ini dikarenakan banyaknya jumlah partai politik yang tidak secara efektif mendapatkan dukungan dari masyarakat, sehingga partai politik tersebut tidak bisa menempatkan wakilnya di lembaga perwakilan. Oleh karena itu, wajar jika partai yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas dari rakyat, kemudian menggabungkan diri dengan partai lain yang memiliki ideologi dan latar belakang perjuangan yang sama.⁷ Penggabungan ini dimaksudkan untuk meraih suara

⁵Hadar Navis Gumay, *Parliamentary Threshold Lebih Efektif Menjaring Parpol Berkualitas*, dalam <http://www.hukumonline.com>,

⁶Putusan MK Perkara Nomor 52/PUU-X/2012

⁷*Ibid.*, h. 88.

yang lebih banyak dari masyarakat sehingga bisa menempatkan wakilnya di parlemen.

Konstitusionalitas diberlakukannya PT juga merujuk pertimbangan hukum dalam Putusan MK Nomor 3/PUU-VII/2009 dalam poin a, b dan c.⁸ Oleh karena itu, kedua pertimbangan hukum dalam Putusan Perkara MK Nomor 3/PUU-VII/2009 dan Nomor 52/PUU-X/2012 tersebut menjadi landasan yuridis yang menyatakan bahwa PT bersifat konstitusional. Tidak terdapat diskriminasi dalam pemberlakuan PT karena kebijakan tersebut berlaku untuk semua partai politik peserta pemilu. Terkait adanya partai yang gagal masuk ke parlemen karena tidak memenuhi PT, maka hal itu adalah kewajaran dalam sebuah kompetisi bernama pemilu.⁹

Selain membahas tentang konstitusionalitas PT, putusan perkara MK Nomor 52/PUU-X/2012 memberikan amar putusan untuk mengabulkan sebagian permohonan yaitu berkaitan dengan sifat inkonstitusional pemberlakuan PT secara nasional. Dengan pembatalan PT secara nasional tersebut, maka perhitungan suara di daerah untuk menentukan anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang terpilih, menggunakan perhitungan berdasarkan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). Mekanisme ini memberikan kesempatan sebesar-besarnya bagi partai politik untuk bisa bersaing masuk ke parlemen. Alhasil, jumlah partai yang lolos ke parlemen di tiap daerah berbeda-beda, tergantung besarnya suara partai politik yang diperoleh di masing-masing daerah.¹⁰

⁸*Ibid.*, h. 95-96.

⁹*Ibid.*, h. 97.

¹⁰Sholahuddin Al-Fatih, "Reformulasi Parliametary Threshold yang Berkeadilan dalam Pemilu Legislatif di Indonesia", *Skripsi*, Fakultas hukum Universitas Brawijaya, 2015, h. 13.

Kebijakan yang sama juga diberlakukan untuk penyelenggaraan pemilu tahun 2019. Dimana berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, PT sebesar 4% berlaku untuk pemilihan anggota DPR saja dan tidak berlaku untuk pemilihan anggota DPRD, baik DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. Faktor pembedanya hanyalah besaran PT, jika pada periode tahun 2014 sebesar 3,5%, maka pada tahun 2019 sebesar 4%. Selain itu juga pada metode konversi jumlah suara partai menjadi kursi. Jika pada periode sebelumnya menggunakan metode *haare*, maka pada pemilu tahun 2019 menggunakan metode *sainte laque*. Dalam metode *haare*, jumlah suara partai dibagi dengan BPP yang merupakan jumlah kursi yang diperebutkan di suatu daerah pemilihan, sedangkan dalam metode *sainte laque*, jumlah suara partai dibagi bilangan prima, seperti 1, 3, 5 dan seterusnya.

Tanpa adanya batasan ambang batas parlemen, kebijakan tersebut bisa berdampak pada disparitas jumlah partai politik yang lolos ke parlemen di masing-masing daerah. Bisa jadi di daerah A, partai politik yang lolos ke parlemen berjumlah 7, namun di daerah B berjumlah 5 partai politik. Jika hanya terdapat dua partai yang lolos ke parlemen, bisa jadi prinsip *checks and balances* akan berjalan secara maksimal. Namun jika jumlah partai politik yang lolos ke parlemen sangat banyak, maka dikhawatirkan kinerja parlemen tidak terlalu efektif dan tidak efisien. Sebagai contoh, dengan jumlah kursi yang sama, yakni 45 kursi, terdapat perbedaan jumlah partai politik yang lolos ke parlemen daerah. Di DPRD Kota Malang terdapat 10 partai politik, sementara itu di DPRD Kota Surakarta hanya ada 8 partai politik untuk masa bakti periode 2014-2019. Suara mayoritas di kedua daerah ini dikuasai oleh PDI-P, namun PDI-P gagal mewujudkan sistem multipartai sederhana di DPRD Kota Malang dan Kota Surakarta.

Dampak dari banyaknya jumlah partai di parlemen daerah, menimbulkan ketidakefektifan kinerja pemerintahan daerah. Bahkan, rawan menimbulkan korupsi kolektif seperti yang telah terjadi di DPRD Kota Malang Periode 2014-2019. Semua fraksi di DPRD Kota Malang terlibat dalam kasus korupsi. Terdapat 41 dari 45 anggota DPRD Kota Malang Periode 2014-2019 ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK. Seringpula terjadi konflik antara Kepala/Wakil Kepala Daerah dengan DPRD yang dalam praktiknya banyak disebabkan oleh pandangan yang berbeda dari tiap fraksi di DPRD. Misalnya yang pernah terjadi antara DPRD DKI Jakarta dengan Gubernur DKI Jakarta dan sebagainya. Kondisi ini bisa menghambat kinerja Pemerintahan Daerah dalam era Otonomi Daerah.

Realita tersebut menunjukkan bahwa sistem dan model konversi suara menjadi kursi yang dihitung secara matematis, belum mampu mewujudkan sistem multi partai sederhana di parlemen daerah. Dibutuhkan sebuah pola atau regulasi tambahan agar bisa menciptakan sistem multi partai sederhana di parlemen daerah. Sebab, dengan terwujudnya sistem multipartai di daerah, efektifitas dan efisiensi kinerja parlemen bisa terwujud. Konsep *checks and balances* bisa dioptimalkan. Oleh karena itu, penulis menggagas sebuah konsep implementasi *Parliamentary Threshold* dalam pemilihan anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota. Analisis akan dilakukan dengan elaborasi tinjauan terkait multipartai sederhana di tingkat DPRD dan simulasi perhitungan besaran *Parliamentary Threshold* yang ideal untuk digunakan dalam pemilihan anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum, yaitu penelitian yang dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan

masalah yang dihadapi.¹¹ Penulis melakukan penelitian hukum untuk mengkaji dan memberikan penjelasan secara sistematis mengenai Implementasi *Parliamentary Threshold* dalam Pemilihan Anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Sementara itu, pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Penelitian ini menggunakan sumber bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari aturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Sedangkan bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku teks, kamus-kamus hukum dan jurnal-jurnal hukum.¹²

Teknik penelusuran bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Metode ini dilakukan dengan mengumpulkan, mempelajari dan mengkaji bahan hukum yang memiliki relevansi dengan tema yang dibahas. Bahan hukum yang diperoleh kemudian dikumpulkan menjadi bahan klasifikasi dan analisis dengan menggunakan teknik analisis preskriptif yang bertujuan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru atas hasil penelitian mengenai *Parliamentary Threshold* yang telah dilakukan. Argumentasi di sini dilakukan untuk memberikan preskripsi mengenai benar atau tidaknya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum dari hasil penelitian.

Sistem Multi Partai Sederhana di DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

Negara demokrasi sangat identik dengan kebebasan dan jaminan pemenuhan hak asasi yang diberikan oleh pemerintah

¹¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 35.

¹²*Ibid.*, h. 181.

kepada warga negaranya. Termasuk hak untuk berpolitik dan membentuk partai politik, yang seringkali berakibat pada banyaknya jumlah partai politik di suatu negara. Banyaknya jumlah partai politik di suatu negara, akhirnya menciptakan sebuah sistem yang dinamakan sistem kepartaian. Secara umum, Andrew Heywood menjelaskan bahwa sistem kepartaian adalah sebuah jaringan dari hubungan dan interaksi antara partai politik di dalam sebuah sistem politik yang sedang berjalan.¹³

Dalam praktik ketatanegaraan, negara-negara di dunia menerapkan sistem kepartaian yang berbeda-beda. Berdasarkan pendekatan tipologi sistem kepartaian,¹⁴ sistem kepartaian dalam suatu negara dapat diklasifikasikan berdasarkan dua kriteria, yaitu berdasarkan jumlah partai yang ada dan berdasarkan karakter partai.

Berdasarkan jumlah partai, sistem kepartaian ada tiga macam yaitu sistem partai tunggal (umumnya berlaku di negara komunis), sistem dua partai (Amerika Serikat, Inggris dan sebagainya), dan sistem multipartai (Belanda, Italia dan sebagainya). Sedangkan berdasarkan karakter partai, sistem kepartaian dibedakan menjadi sistem kompetitif, sistem agregatif, sistem ideologis, sistem pluralistik, sistem monopolistik, dan sistem hegemonik.

Namun, sistem kepartaian yang lebih banyak dipelajari sekaligus diterapkan di berbagai negara di dunia mayoritas berdasarkan jumlah partai. Dari ketiga sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai tersebut, yang lazim diterapkan

¹³Andrew Heywood, "Sistem Multipartai Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Volume 2, Nomor 1, PKK Fakultas Hukum Universitas Pattimura, 2009, h. 87.

¹⁴Abdul Mukthie Fadjar, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2012), h. 20.

dalam negara demokrasi terbagi menjadi dua jenis, yaitu sistem dua partai dan sistem multipartai.¹⁵ Sistem dua partai adalah produk dari sistem pemilu mayoritarian. Dalam sistem pemilu mayoritarian, setiap daerah pemilihan memiliki kursi tunggal, sehingga persaingan di setiap daerah pemilihan hanya akan menghasilkan satu partai politik pemenang. Ambang batas parlemen yang diterapkan mayoritas lebih dari 50%.

Sedangkan untuk sistem multipartai, besaran daerah pemilihan bervariasi. Hal ini juga berpengaruh terhadap besaran ambang batas parlemen yang ditetapkan. Sistem multipartai merupakan produk yang dihasilkan dari sistem pemilu proporsional.¹⁶ Sistem dua partai artinya ada 2 partai dominan yang masuk ke dalam parlemen. Sedangkan sistem multipartai berarti ada lebih dari 2 partai yang masuk ke dalam parlemen dan memiliki kekuatan politik yang berimbang di parlemen.

Sistem dua partai diklaim memiliki keunggulan langsung dan tidak langsung, jika dibandingkan dengan sistem multipartai. Ada 2 keunggulan langsung yang diperoleh dari sistem dua partai, yaitu:¹⁷

Pertama, sistem dua partai memberikan pilihan yang jelas bagi pemilih untuk memilih salah satu di antara dua pilihan pembuat kebijakan. Kejelasan ini akan memudahkan pemilih dalam mengambil keputusan.

Kedua, sistem dua partai akan menciptakan iklim pemilu yang dinamis. Karena kedua partai tersebut akan berkompetisi

¹⁵Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian Dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*, Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), Jakarta, 2011, h. 27

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Arend Lijphart, *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, (Yale: Yale University Press, 1999), h. 63

untuk memperebutkan suara mengambang milik pemilih dalam suatu daerah pemilihan. Hal ini berarti kemungkinan perubahan peta kekuatan politik di suatu daerah akan sangat besar.

Selain memiliki dua keunggulan langsung tersebut, sistem dua partai juga diklaim memiliki keunggulan tidak langsung. Keunggulan tidak langsung tersebut berkaitan dengan terbentuknya kabinet satu partai di parlemen.¹⁸ Dengan hanya terdapat satu partai yang memiliki suara mayoritas sebagai penguasa di parlemen, maka kinerja pemerintahan diharapkan akan lebih efektif. Satu partai penguasa kabinet pemerintahan diharapkan mewujudkan pemerintahan yang stabil, mudah dalam mengambil keputusan serta efektif dalam kinerja. Di satu pihak ada partai yang menjadi penguasa, di pihak lain akan menjadi pengontrol berjalannya pemerintah. Dalam arti kata lain, sistem dua partai akan membentuk pemerintahan penguasa dan oposisi.

Sementara itu, di sisi yang lain sistem multipartai juga menyimpan keunggulan yang tidak dimiliki oleh sistem dua partai. Sistem multipartai diklaim lebih mampu mengakomodir keragaman kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, sistem multipartai lebih tepat diterapkan di negara dengan tingkat keragaman masyarakat yang tinggi. Terbentuknya sistem multipartai diharapkan mampu mewadahi beragam aspirasi dan ideologi yang ada. Namun, di sisi lain sistem multipartai juga ditengarai akan menciptakan ketidakefektifan kinerja pemerintahan. Hal ini disebabkan karena banyaknya jumlah partai politik di parlemen yang akan mempengaruhi mekanisme pengambilan keputusan. Kondisi tersebut berpotensi menurunkan efektifitas kinerja parlemen.

¹⁸*Ibid.*, h. 64

Berdasar atas dua jenis sistem kepartaian tersebut, Indonesia cenderung menerapkan sistem multipartai. Berdasarkan amanat eksplisit yang tertuang dalam pasal 6A ayat (2) UUD NRI 1945.

Frasa kalimat gabungan partai politik memberikan pengertian bahwa minimal ada dua partai politik yang bergabung untuk bisa mengusung calon presiden dan wakil presiden. Artinya, akan ada minimal 3 partai politik dalam pemilu tersebut. Meskipun hanya secara eksplisit termuat dalam UUD NRI 1945, namun faktanya sejak pemilu pertama di tahun 1955, Indonesia pada dasarnya telah menganut sistem multipartai. Pada pemilu tahun 1955 tersebut, tercatat ada 27 partai politik peserta pemilu dan satu peserta pemilu perseorangan.¹⁹

Meskipun sejak pemilu pertama di tahun 1955 Indonesia telah menerapkan sistem multipartai, namun kenyataannya jumlah partai yang bisa menembus ke tingkat parlemen tidaklah terlalu banyak. Bahkan, pada era orde baru, hanya terdapat satu golongan yang dominan, yaitu Golongan Karya (Golkar). Hal yang sama juga terjadi di periode pemilu pasca reformasi, dimana jumlah partai politik yang berhasil menembus parlemen cukup banyak, namun pengaruh yang bisa diberikan oleh masing-masing partai politik tersebut tidak terlalu berimbang. Perbedaan pengaruh tersebut dikarenakan persebaran kursi yang diperoleh oleh partai politik juga beragam.

Keadaan yang sama juga terjadi di beberapa negara, seperti yang terjadi di Inggris dan Amerika Serikat. Sebagai contoh, pada pemilu Inggris di tahun 2005, terdapat 12 partai politik yang dinyatakan masuk parlemen. Namun dari 646 kursi

¹⁹Erfandi, *Parliamentary Threshold dan HAM Dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2014), h. 148.

di parlemen Inggris, kursi terkonsentrasi pada Partai Buruh (356), Partai Konservatif (198) dan Partai Liberal (62). Sedangkan 9 partai lain mendapatkan kursi bervariasi antara 1 hingga 9. Oleh karena itu sistem kepartaian di Inggris hasil Pemilu 2005 sesungguhnya hanya ditentukan oleh 2 atau 3 partai atau masuk kategori sistem dua partai.²⁰

Menentukan pilihan sistem kepartaian sangat perlu, dikarenakan efektifitas kinerja pemerintahan, mayoritas juga dipengaruhi oleh sistem kepartaian yang dipilih. Giovanni Sartori²¹ mengungkapkan bahwa hal terpenting dari suatu sistem kepartaian adalah adanya pengaturan mengenai hubungan partai politik yang berkaitan dengan pembentukan pemerintahan. Bahkan, Arend Lijphart²² menyebutkan bahwa memilih sistem kepartaian yang tepat merupakan elemen penting sekaligus faktor utama yang menentukan keberhasilan pemerintahan di dalam sebuah negara demokrasi.

Dalam konteks ke-Indonesia-an, pemerintah perlu mengatur regulasi yang membuat terwujudnya sistem multipartai sederhana di daerah. Desain multipartai sederhana di tingkat daerah, bisa diterapkan melalui implementasi kebijakan terkait *Parliamentary Threshold* dalam pemilihan anggota DPRD Provinsi dan anggota DPRD Kabupaten/Kota. Sebab, sejarah telah mencatat bahwa jumlah partai parlemen di DPR, bisa dikurangi secara drastis dengan diterapkannya kebijakan terkait *Parliamentary Threshold* tersebut.

²⁰Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas...*

²¹Giovanni Sartori dalam S.E.M. Nirahua, *Parties...*, h. 90.

²²Lijphart, Arend, *Electoral Systems...*,

Implementasi *Parliamentary Threshold* dalam Pemilihan Anggota DPRD Provinsi dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota

Salah satu instrumen baru dalam hukum pemilu yang lahir di era reformasi adalah mengenai ambang batas parlemen atau lebih dikenal dengan *Parliamentary Threshold*. *Parliamentary threshold* dalam kamus *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, terdiri dari kata *parliament* yang berarti sekumpulan orang yang terpilih untuk membuat dan merubah hukum di suatu negara (*the group of people who are elected to make and change the laws of a country*)²³ dan *threshold* yang berarti batasan tertentu untuk memulai sesuatu (*the level at which sth starts to happen*).²⁴

Secara teoritis, ambang batas parlemen diartikan sebagai salah satu instrumen teknis pemilu yang ditemui dalam negara-negara yang menerapkan sistem pemilu proporsional, termasuk di Indonesia. Menurut August Mellaz, *threshold, electoral threshold*, ataupun *parliamentary threshold* pada dasarnya sama, yakni ambang batas (syarat) yang harus dilampaui oleh partai politik, untuk dapat mengirimkan wakilnya ke lembaga perwakilan.²⁵ *Threshold, electoral threshold, presidential threshold* ataupun *parliamentary threshold* biasanya dinyatakan dengan persentase perolehan suara sah atau di beberapa negara bisa dinyatakan dalam bentuk perolehan minimal kursi.

²³AS Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, (Oxford: Oxford University Press, 2003), h. 959.

²⁴*Ibid.*, h. 1408.

²⁵August Mellaz, *Ambang Batas Tanpa Batas: Praktek Penerapan Keberlakuan 3,5% Persen Ambang Batas Parlemen Secara Nasional Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu (online)*, Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem), dalam <http://rumahpemilu.org>, 22 Oktober 2014, 2012.

Berdasar atas ragam definisi dan pengaturan tentang *threshold*, dapat ditarik beberapa poin penting tentang *threshold*, yaitu:²⁶

Pertama, threshold lebih dikenal sebagai ambang batas pemilihan atau *electoral threshold* yang membatasi para kandidat (partai, koalisi partai atau organisasi politik) agar dapat masuk ke parlemen.

Kedua, threshold dinyatakan dalam angka dan dalam persentase dengan berdasarkan pada parameter-parameter tertentu. Misalnya untuk membatasi terpilihnya kelompok ekstrimis (di Jerman dan Polandia), mengurangi fragmentasi dalam sistem kepartaian (Moldova), menghentikan partai-partai kecil sehingga tidak memperoleh perwakilan di parlemen (Jerman dan Turki) ataupun untuk mewujudkan sistem multipartai sederhana (Indonesia).

Ketiga, threshold dapat disebutkan secara tekstual terkait definisi dan fungsinya dalam undang-undang (seperti di Rumania) atau tanpa adanya penjelasan definisi secara tekstual dan hanya berisi ketentuan teknis pelaksanaan (seperti di Indonesia, Jerman dan sebagainya).

Keempat, penerapan threshold berhubungan dengan pilihan sistem pemilu yang dianut oleh suatu negara. *Threshold* mayoritas digunakan di negara yang menganut sistem pemilu proposional atau representasi proporsional.

Kelima, terdapat variasi dalam penerapan threshold, ada yang berlaku secara nasional, berlaku secara bertingkat, berlaku dengan pembedaan antara partai (tunggal) dan koalisi partai (gabungan) maupun berlaku secara opsional (*threshold* tidak harus digunakan jika syarat tertentu sudah dipenuhi, misalnya yang terjadi di Jerman, Denmark dan Selandia Baru).

²⁶Sholahuddin Al-Fatih, "Eksistensi Threhsold dalam Pemilu Serentak", *Tesis*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2016, h. 45-46.

Melihat banyaknya penggunaan terkait *threshold*, khususnya *Parliamentary Threshold* (PT) di beberapa negara, maka kebijakan tersebut juga diadopsi di Indonesia. Di Indonesia sendiri, pemberlakuan ambang batas mulai dilakukan pada pemilu tahun 2009 sebesar 2,5%. Sedangkan pada pemilu tahun 2014, ambang batas parlemen ditetapkan sebesar 3,5% dan tidak berlaku secara nasional.²⁷ Khusus untuk pemilu tahun 2019, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 414 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menentukan besaran ambang batas parlemen ditetapkan sebesar 4% dan tidak berlaku secara nasional.

Secara normatif dan empiris, adanya PT berperan besar untuk menyederhanakan jumlah partai politik parlemen. Jumlah partai politik parlemen untuk tingkat DPR dan DPRD berbeda, sesuai dengan amanat pemberlakuan PT yang telah ditetapkan oleh MK. Akibat hukum dikeluarkannya putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 yang mengamanatkan berlakunya PT secara nasional, menyebabkan jumlah partai politik parlemen di DPR tidak sama dengan jumlah partai politik parlemen di DPRD. Jumlah partai politik parlemen di daerah relatif cukup banyak karena tidak diberlakukan PT di tingkat daerah.

Banyaknya jumlah partai politik parlemen di tingkat daerah tersebut memunculkan beberapa dugaan, diantaranya terkait efektifitas kinerja pemerintahan daerah. Oleh karena itu, perlu dilakukan pembatasan jumlah partai politik parlemen di tingkat daerah untuk menciptakan efektifitas kinerja pemerintahan daerah. Pembatasan tersebut menggunakan kebijakan PT sebagaimana telah diterapkan untuk pemilihan anggota DPR. Namun, berdasarkan Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 telah disebutkan bahwa PT tidak berlaku

²⁷Berdasarkan Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 yang menyatakan bahwa ambang batas parlemen tidak berlaku secara nasional.

secara nasional. Artinya, besaran PT tersebut hanya berlaku untuk pemilihan anggota DPR tanpa diikuti untuk perhitungan suara calon anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Penerapan PT di tingkat daerah menjadi sebuah langkah progresif dalam agenda pemilihan umum di Indonesia. Gagasan mendasar yang melatarbelakangi munculnya ide penerapan PT di tingkat daerah adalah berkaitan dengan putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 yang menyatakan PT tidak berlaku secara nasional serta efektifitas kinerja pemerintahan daerah. Menurut Muchammad Ali Safa'at, dasar pemberlakuan PT secara nasional tidak jelas. Hal ini dikarenakan jumlah suara sah di tingkat nasional berbeda dengan jumlah suara sah di tingkat daerah.²⁸ Perbedaan jumlah suara sah tersebut yang menjadi alasan mendasar pentingnya dilakukan pemisahan wilayah berlakunya PT. Mengenai besaran PT di daerah, akan dirumuskan dengan memperhatikan beberapa faktor, diantaranya:

Pertama, ambang batas parlemen. Ambang batas parlemen digunakan untuk melihat persaingan antar partai politik peserta pemilihan umum dalam memperoleh suara minimal untuk mendapatkan kursi di suatu daerah pemilihan. Persaingan tersebut untuk memperebutkan kursi di parlemen dengan melihat suara sah partai politik pada suatu daerah pemilihan. Dalam sistem pemilu proporsional, ada 3 rumusan untuk menentukan alokasi kursi, yaitu dengan metode kuota ($T_{upper} = \frac{1}{2} m$ atau $T_{upper} = 100\% : (1+m)$ atau $T_{lower} = 1/(m+1)$ atau $T_{lower} = 100\% : 2m$),²⁹ metode divisor ($T_{eff} = 75\%/(m+1)$)³⁰

²⁸Pendapat Muchammad Ali Safa'at yang disampaikan secara lisan saat bimbingan skripsi dengan penulis. Selasa, 03 Maret 2015. Pukul 08.35 WIB.

²⁹Pipit R Kartawidjaja, *Alokasi Kursi: Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, (Jakarta: Elsam, 2003), h. 19-21.

atau berdasarkan Formula Taagepera ($T = 75\% / ((M+1) * \sqrt{E})$ atau $T = 75\% / ((S/E) + 1) * \sqrt{E}$ atau $T = 75\% / ((S/E) / E * \sqrt{E})$).³¹

Dari enam jenis rumus/formula untuk menentukan ambang batas parlemen tersebut, formula Taagepera yang kedua dan ketiga dijadikan oleh penulis sebagai formula acuan untuk menentukan ambang batas parlemen ideal. Hal ini dikarenakan dalam formula Taagepera tersebut, diminta dua variabel yang memang dibutuhkan dan jelas parameternya dalam pemilu legislatif di Indonesia. Kedua variabel tersebut adalah berkaitan dengan jumlah dapil (E) dan jumlah kursi yang diperebutkan dalam suatu dapil (S). Oleh karena itu, rumus yang dipakai adalah formula Taagepera berikut: $T = 75\% / ((S/E) + 1) * \sqrt{E}$ atau $T = 75\% / ((S/E) / E * \sqrt{E})$

Kedua, indeks ENPP (*Effective Number of Parliamentary Parties*). Setelah mengetahui besaran ambang batas parlemen, maka tahap selanjutnya adalah untuk menentukan berapa jumlah partai efektif di parlemen. Hal ini perlu dilakukan karena berdasarkan hasil pemilihan umum legislatif di tingkat daerah, jumlah partai politik parlemen sangat beragam. Keragaman ini memunculkan pertanyaan, seberapa efektifkah kinerja partai politik parlemen tersebut dalam menghasilkan sebuah kebijakan. Karena memang, tidak semua partai politik parlemen mampu memberikan pengaruh yang cukup besar dalam menghasilkan sebuah kebijakan.

Untuk merumuskannya, Laakso dan Taagepera memunculkan konsep jumlah efektif partai politik di parlemen atau biasa disebut Indeks ENPP (*Effective Number of Parliamentary Parties*) berikut; $ENPP = 1 / (\sum S_i)^2 = 1 / (S_1 + S_2 + S_3 + S_4 + S_5 + \dots + S_n)$

³⁰Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty Seven Democracies 1945-1990*, h. 25-30.

³¹Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas...*, h. 26.

Melalui rumus tersebut, Laakso dan Taagepera ingin menunjukkan berapa jumlah partai yang efektif berada di parlemen. Sebagai contoh, di suatu daerah pemilihan, terdapat 4 (empat) partai politik peserta pemilu yang dinyatakan lolos ke parlemen. Persebaran kursi keempat partai tersebut meliputi : partai A (30 kursi), partai B (25 kursi), partai C (25 kursi) dan partai D (10 kursi). Indeks ENPP yang diperoleh sebesar 3,90. Itu artinya, ada 4 partai politik yang secara efektif berperan di parlemen.

Ketiga, indeks fragmentasi. Persebaran kekuatan partai politik di parlemen dapat dilihat dari indeks fragmentasi.³² Dalam indeks fragmentasi, berlaku ketentuan bahwa semakin tinggi indeks fragmentasi yang didapat, maka semakin sulit bagi parlemen untuk mengambil keputusan. Keadaan ini disebabkan karena dengan tingginya indeks fragmentasi, berarti persebaran kekuatan partai politik di parlemen merata. Artinya, masing-masing partai politik di parlemen memiliki kesempatan dan peluang yang sama untuk mengambil keputusan.

Berdasarkan indeks fragmentasi, akan terlihat sistem kepartaian yang terbentuk di parlemen berdasarkan persebaran kekuatan partai. Menurut Sartori,³³ ada 4 (empat) sistem kepartaian, yaitu: sistem partai tunggal, sistem dua-partai, sistem pluralisme moderat (3-5 partai), dan sistem pluralisme ekstrim (lebih dari 5 partai). Untuk menentukan sistem kepartaian yang terbentuk berdasarkan indeks fragmentasi, Rae merumuskannya sebagai berikut; $F = 1 - 1/ENPP$

³²Rae, Douglas W, *The Political Consequences of Electoral Laws*, (New Haven and London: Yale University Press, 1967), h. 53-58.

³³Giovanni Sartori, *Parties and Party System: A Framework of Analysis*, (New York, Cambridge University Press, 1976).

Jadi, indeks fragmentasi bisa didapat jika indeks ENPP telah ditemukan. Artinya, persebaran kekuatan partai seharusnya bisa dilihat ketika jumlah partai yang efektif berada di parlemen telah ditentukan. Oleh karena itu, ketika diperoleh indeks ENPP sebesar 3,90, maka fragmentasi yang didapat adalah sebesar 0,74.

Beberapa faktor tersebut akan digunakan sebagai parameter pembandingan untuk merumuskan PT yang ideal. Selanjutnya, akan dilakukan analisis dengan mengambil sampel hasil pemilu 2014 di 10 DPRD Provinsi dan 10 DPRD Kabupaten/Kota di Indonesia.³⁴

DPRD Sulawesi Selatan misalnya, yang memiliki 12 partai politik parlemen (semua parpol peserta pemilu mendapatkan kursi di parlemen) masuk ke dalam kategori sistem multipartai paling ekstrim. Sementara jika dilihat dari jumlah partai relevan berdasarkan indeks ENPP, maka DPRD Sumatera Selatan, Sulawesi Selatan dan Maluku seharusnya memiliki 9 fraksi di parlemen masing-masing. Banyaknya jumlah partai di parlemen juga berpengaruh terhadap tingginya persebaran kekuatan partai. Hal tersebut terlihat dari tingginya indeks fragmentasi di ketiga DPRD dengan indeks ENPP yang juga tinggi.

Sedangkan sistem multipartai moderat baru bisa dicapai di DPRD Provinsi Bali dengan 4 fraksi yang terbentuk di parlemen. Rendahnya indeks ENPP di DPRD Provinsi Bali juga berimbas pada rendahnya angka fragmentasi di parlemen. Secara umum bisa dilihat, indeks ENPP dan indeks fragmentasi mayoritas berpengaruh terhadap jumlah fraksi yang terbentuk di parlemen. Dari hasil penghitungan berdasarkan indeks ENPP dan indeks fragmentasi, didapat rata-rata jumlah fraksi yang

³⁴Sholahuddin Al-Fatih, "Reformulasi Parliametary...", h. 78-81.

bisa menduduki parlemen di tingkat DPRD Provinsi adalah 8 fraksi. Dari jumlah tersebut, diperoleh persebaran kekuatan fraksi di parlemen yang cukup berimbang yang terlihat dari indeks fragmentasi pada kisaran angka 0,86.

Berdasarkan hasil pemilu DPRD Provinsi tahun 2014 di 10 wilayah yang dijadikan sampel, didapatkan hasil bahwa ambang batas parlemen terendah berlaku di DPRD Provinsi Jawa Timur (2,25%). Sedangkan ambang batas parlemen tertinggi berada di DPRD Provinsi Maluku (3,80%). Jika diukur berdasarkan indeks fragmentasi atau peta persebaran kekuatan partai, maka selisih antara PT terendah dengan PT tertinggi tidak terlalu jauh, yakni 0,03. Hal ini membuktikan bahwa pada dasarnya ambang batas parlemen di 10 wilayah yang dijadikan sampel memiliki keakuratan untuk dijadikan sebagai landasan dalam menentukan besaran ambang batas parlemen di tingkat daerah.

Jika dihitung secara rata-rata, maka diperoleh besaran ambang batas parlemen sebesar 2,86%. Maka jika dibulatkan, besaran ambang batas parlemen yang ideal untuk pemilihan anggota DPRD Provinsi adalah sebesar 3%. Tentunya, besaran ambang batas parlemen tersebut juga didasarkan pada perhitungan indek ENPP dan indeks fragmentasi dengan peta persebaran kekuatan parpol yang cenderung rata.

Berdasarkan perhitungan indeks hasil pemilu, didapat DPRD Kota Ambon yang mencerminkan sistem multipartai paling ekstrim dengan 12 parpol parlemen. Sementara DPRD Kota Denpasar mencerminkan sistem multipartai moderat dengan hanya terbentuk 5 fraksi di parlemen. Data indeks ENPP dan indeks fragmentasi yang diperoleh di 10 DPRD Kabupaten/Kota yang dijadikan sampel juga menunjukkan bahwa jumlah fraksi yang efektif di parlemen sebanyak 8 fraksi. Jumlah yang sama juga didapatkan dari hasil penghitungan

indeks ENPP dan indeks fragmentasi dari 10 DPRD Provinsi yang dijadikan sebagai sampel.

Hasil perhitungan ambang batas parlemen berdasarkan pemilu DPRD Kabupaten/Kota tahun 2014 tersebut memperlihatkan variasi angka. Ambang batas parlemen terendah berlaku di empat wilayah, yaitu DPRD Kota Medan, DPRD Kota Palembang, DPRD Kota Surabaya dan DPRD Kota Makasar. Besaran ambang batas parlemen di keempat wilayah tersebut adalah sebesar 3,04%. Sedangkan ambang batas parlemen tertinggi berlaku di DPRD Kabupaten Jayapura dengan 5,17%. Jika dihitung secara rata-rata, maka diperoleh ambang batas parlemen sebesar 3,62%. Maka, dengan pembulatan diperoleh ambang batas parlemen yang ideal sebesar 3,5%.

Hasil rata-rata melalui pembulatan tersebut untuk mengantisipasi perubahan parameter yang lain, seperti indeks ENPP dan indeks fragmentasi. Angka 3,5% juga dirasa cukup adil untuk mereduksi jarak antara wilayah dengan ambang batas terendah dan ambang batas tertinggi. Dengan demikian, akan meningkatkan persaingan partai politik dengan menciptakan stabilitas kekuatan parpol di parlemen. 3,5% inilah ambang batas parlemen yang ideal untuk diterapkan dalam pemilihan anggota DPRD Kabupaten/Kota pada pemilu di tahun-tahun yang akan datang.

Penutup

Berdasarkan pembahasan dan analisis di atas, dapat disimpulkan bahwa diperlukan penyederhanaan jumlah partai di tingkat DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota melalui mekanisme *Parliamentary Threshold* atau ambang batas parlemen. Pemberlakuan ambang batas parlemen di tingkat daerah juga dapat menjawab adanya kekosongan hukum pasca

keluarnya Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 yang membatalkan berlakunya PT secara nasional. Merujuk pada hasil simulasi perhitungan *Parliamentary Threshold* yang ideal dengan melihat beberapa parameter pendukung, diperoleh besaran *Parliamentary Threshold* sebesar 3% untuk pemilihan umum anggota DPRD Provinsi dan 3,5% untuk pemilihan umum anggota DPRD Kabupaten/Kota.

Sebagai masukan, seyogyanya pemerintah perlu mengkaji ulang terkait penerapan *Parliamentary Threshold* yang hanya berlaku untuk tingkat DPR. Pemerintah perlu merubah ketentuan dalam Undang-Undang Pemilu, sehingga nantinya kebijakan terkait *Parliamentary Threshold* bisa juga diterapkan untuk pemilihan anggota DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/Kota. Selain itu juga, perlu adanya kajian yang lebih mendalam terkait penentuan parameter dalam menghitung besaran *Parliamentary Threshold* yang memenuhi unsur keadilan, ideal dan relevan.

DAFTAR PUSTAKA

- Erfandi, *Parliamentary Threshold dan HAM Dalam Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang: Setara Press, 2014.
- Fadjar, Abdul Mukthie, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Malang: Setara Press, 2012.
- Gaffar, Janedjri M., *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: KONpress, 2013.
- Hornby, AS, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Kartawidjaja, Pipit R., *Alokasi Kursi: Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, Jakarta: Elsam, 2003.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, Yale: Yale University Press, 1999.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2010.
- MD, Moh. Mahfud, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jogjakarta: Gama Media, 1999.
- Rae, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven and London: Yale University Press, 1967.
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party System: A Framework of Analysis*, New York: Cambridge University Press, 1976.
- Soedarsono, *Mahkamah Konstitusi sebagai Pengawal Demokrasi*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Supriyanto, Didik dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian Dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*. Perkumpulan Untuk Pemilu Dan Demokrasi (Perludem), Jakarta, 2011.

- al-Fatih, Sholahuddin, "Eksistensi Threhsold dalam Pemilu Serentak", *Tesis*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 2016.
- al-Fatih, Sholahuddin, "Reformulasi Parliametary Threshold yang Berkeadilan dalam Pemilu Legislatif di Indonesia", *Skripsi*, Fakultas hukum Universitas Brawijaya, 2015.
- Nirahua, S.E.M., Sistem Multipartai Dalam Pemilihan Umum Di Indonesia, *Jurnal Konstitusi*, Volume 2, Nomor 1, PKK Fakultas Hukum Universitas Pattimura, Juni 2009.
- Putusan Mahkamah Konstiusi Nomor 52/PUU-X/2012
- "Sejarah Pemilu di Indonesia", *Tempo*, 19 Maret 2004
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Gumay, Hadar Navis, Parliamentary Threshold Lebih Efektif Menjaring Parpol Berkualitas (*online*), dalam <http://www.hukumonline.com>
- Mellaz, August, *Ambang Batas Tanpa Batas: Praktek Penerapan Keberlakuan 3,5% Persen Ambang Batas Parlemen Secara Nasional Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu (online)*, Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), dalam <http://rumahpemilu.org>

