



## **AMBANG BATAS PARLEMEN (*PERLIAMENTARY THRESHOLD*) DAN ASAS DEMOKRASI**

**Tata Strata, Hufron, Sri Setyadji**  
**Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya**  
**(Naskah diterima: 20 November 2019, disetujui: 25 Desember 2019)**

### *Abstract*

*This research is a legal research (legal research). In this study, the approach used is the statutory approach, the case approach, and the conceptual approach. The legislative approach because the legal material used is the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law No. 10 of 2008 concerning General Elections for Members of the DPR, DPD, and DPRD, and Law no. 8 of 2012 concerning the Election of Members of DPR, DPD and DPRD. Case approach because the writer will refer to MKRI decisions related to the parliamentary threshold. The conceptual approach in this study because it refers to the views of scholars and legal doctrines. These three approaches, the author uses to give an exact position on how the principles of democracy should be used as guidelines related to the implementation of parliamentary training. The provisions of the parliamentary threshold in the Legislative Election Law are aimed at simplifying political parties. However, PT caused a serious consequence to thwart candidates who had fulfilled the BPP to sit in parliament. This condition is contrary to the principle of democracy in which one of its elements is the protection of minority representation. A near perfect representation will be realized when using a BPP benchmark and accompanied by a fractional threshold.*

**Keywords:** PT; Minority representation; FT.

### **Abstrak**

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*). Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan karena bahan hukum yang digunakan adalah UUD NRI 1945, UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pendekatan kasus karena penulis akan merujuk pada putusan-putusan MKRI terkait *parliamentary threshold*. Pendekatan konseptual dalam penelitian ini karena merujuk pada pandangan sarjana dan doktrin hukum. Ketiga pendekatan ini penulis gunakan untuk memberikan kedudukan yang tepat bagaimana seharusnya asas demokrasi dijadikan pedoman terkait penerapan *parliamentary threshold*. Ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) pada Undang-Undang Pemilu Legislatif ditujukan dalam rangka penyederhanaan partai politik. Namun PT menimbulkan akibat serius yaitu

menggagalkan caleg yang telah memenuhi BPP untuk duduk di parlemen. Kondisi ini bertentangan dengan asas demokrasi dimana salah satu unsurnya yaitu perlindungan terhadap keterwakilan minoritas. Representasi yang mendekati sempurna akan terwujud manakala menggunakan tolak ukur BPP dan dibarengi dengan ambang batas pembentukan fraksi (*fractional threshold*).

**Kata Kunci:** PT; Keterwakilan minoritas; FT.

## I. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan sebuah negara yang telah mengalami beberapa masa kepemimpinan yang memiliki perbedaan karakteristik perlakuan hak politik setiap warga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pada era orde lama partai politik mengalami pasang surut kebebasan dan kejayaannya, pada periode demokrasi liberal parlementer pembentukan partai politik sangat longgar akibat dikeluarkannya Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1946. Kemudian pada era demokrasi terpimpin, Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1946 dicabut dan digantikan dengan keluarnya Penpres No. 7 Tahun 1959 yang pada intinya memuat penyederhanaan sistem kepartaian. Setelah memasuki orde baru, sistem kepartaian Indonesia mengalami kondisi stagnan dengan hanya 3 Organisasi Peserta Pemilu yaitu PDI, Golongan Karya, dan PPP. Setelah runtuhnya orde baru, Indonesia memasuki era reformasi dengan sistem multipartai terlihat dari dinamisnya kemunculan partai politik mencapai 48 partai politik

peserta Pemilu 1999. Sistem multipartai ini dimaksudkan untuk menjamin semua partai politik dapat berpartisipasi dalam demokrasi. Sistem multipartai ini diimbangi dengan adanya pembatasan jumlah partai politik yang dapat mengikuti Pemilu selanjutnya dengan mekanisme *electoral threshold* (ET). Dalam penyederhanaan partai politik, Indonesia mengenal 2 sistem yaitu *electoral threshold* (ET) dan *parliamentary threshold* (PT). ET adalah persentase perolehan suara tertentu sebagai prasyarat untuk ikut Pemilu yang akan datang. Sedangkan PT adalah persentase perolehan suara untuk bisa memperoleh kursi di parlemen pada Pemilu yang bersangkutan. Dalam Pemilu tahun 1999, partai-partai politik yang tidak memenuhi kursi 2% di parlemen tidak dapat mengikuti Pemilu 2004. Kemudian pembatasan berlanjut dan meningkat menjadi 3% kursi di parlemen untuk dapat mengikuti Pemilu 2009 dengan payung hukum UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu. Kemudian kebijakan ET diikuti dengan terbitnya UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu juga

memberikan batasan bagi partai politik untuk dapat mengikuti Pemilu 2009 dengan ketentuan *parliamentary threshold* (PT) sebesar 2,5%. Namun dalam aturan peralihannya Pasal 316 huruf (b) memberikan kelonggaran bagi partai politik peserta Pemilu yang tidak memenuhi ET 3% dapat mengikuti Pemilu 2009 asal mempunyai satu kursi di DPR. Kemudian setelah Pemilu 2009, kebijakan PT melalui UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu meningkat menjadi 3,5% dan berlaku nasional. Secara prinsip penerapan *parliamentary threshold* sebagai kebijakan penyederhanaan partai politik sangat berhubungan erat dengan demokrasi.

Demokrasi adalah kekuasaan pemerintahan oleh dan untuk rakyat. Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara di mana semua warga negara secara memiliki hak, kewajiban, kedudukan, dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, di mana rakyat berhak ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara, baik secara langsung misalnya melalui ruang publik (*public sphere*) maupun melalui wakil-wakilnya yang dipilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-

mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat (*from the people, by the people, to the people*).

Apabila *parliamentary threshold* dikaitkan dengan asas demokrasi maka dapat ditarik kesimpulan bahwa keduanya saling berhubungan karena demokrasi mencerminkan pemerintahan oleh rakyat yang tercermin dari partisipasi aktif penyaluran hak politik rakyat.

Dalam perjalannya *parliamentary threshold* dalam UU No. 8 Tahun 2012 mengalami hambatan dan penolakan khususnya dari partai-partai kecil yang tidak memiliki dukungan signifikan dari rakyat. Hambatan ini terbukti dengan diajukannya uji materi mengenai pasal 8 ayat (1) dan ayat (2), serta pasal 208 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD oleh PKNU, PBB, PDS, dkk. Terkait uji materi tersebut kemudian MK mengeluarkan Putusan Nomor. 52/PUU-X/2012 yang menyatakan bahwa pasal 8 ayat (1) dan (2), 17 ayat (1), 208 serta pasal 209 ayat (1) dan (2) UU Pemilu bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat serta hanya berlaku untuk pemilihan DPR. Dalam penelitian ini penulis hendak mengkaji

*parliamentary threshold* sebagai bentuk kebijakan penyederhanaan partai politik. Seperti telah penulis jelaskan di atas, *parliamentary threshold* bersinggungan dengan asas demokrasi. Dalam penelitian ini tesis penulis adalah *parliamentary threshold* secara hakikat bertentangan dengan asas demokrasi karena berakibat pada hilangnya suara rakyat meskipun secara jumlah suara minoritas yang hilang sangat kecil. Tesis penulis di atas diperkuat oleh pendapat Hakim Konstitusi M. Akil Mochtar dalam dissenting opinion sebagai berikut:

Bawa penerapan *parliamentary threshold* dalam sistem Pemilu Indonesia melanggar prinsip keterwakilan (*representativeness*) sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*) bagi anggota partai politik, yang sudah lolos pada suara di Pemilu legislatif tetapi partainya terhambat untuk memperoleh kursi di parlemen yang diakibatkan berlakunya *parliamentary threshold*.

## **II. KAJIAN TEORI**

### **2.1 Pengertian Asas Demokrasi**

Asas demokrasi yang berkedudukan sebagai asas hukum bagi penyelenggaraan negara memberikan pengertian bahwa asas demokrasi adalah standar untuk menilai

kelayakan penyelenggaraan negara, termasuk peraturan perundang-undangan yang dihasilkannya. Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, fungsi hakiki asas demokrasi ialah untuk memastikan bahwa kehendak mayoritas adalah dasar dalam mengambil keputusan yang valid. Asas demokrasi memberikan posisi yang seimbang antara kehendak mayoritas yang mengambil keputusan dengan perlindungan hak-hak minoritas dalam keputusan yang diambil. Asas demokrasi yang hidup di Indonesia adalah kekeluargaan untuk mengabdi kepada kepentingan bersama dalam mencapai tujuan yang sama.

Secara umum, demokrasi diartikan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Terkait demokrasi, Munir Fuady memberikan definisi mengenai demokrasi sebagai berikut: Demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam suatu negara di mana semua warga negara secara memiliki hak, kewajiban, kedudukan, dan kekuasaan yang baik dalam menjalankan kehidupannya maupun dalam berpartisipasi terhadap kekuasaan negara, di mana rakyat berhak ikut serta dalam menjalankan negara atau mengawasi jalannya kekuasaan negara, baik secara langsung misalnya melalui ruang publik (*public sphere*) maupun melalui wakil-wakilnya yang

dipilih secara adil dan jujur dengan pemerintahan yang dijalankan semata-mata untuk kepentingan rakyat, sehingga sistem pemerintahan dalam negara tersebut berasal dari rakyat, dijalankan oleh rakyat, untuk kepentingan rakyat (*from the people, by the people, to the people*).

UUD NRI 1945 tidak pernah menggunakan kata demokrasi dalam pasal-pasalnya tetapi UUD NRI 1945 menggunakan kata kedaulatan rakyat sebagai penyebutan lain demokrasi dalam Pasal 1 Ayat (2) UUD NRI 1945. Asas demokrasi sebagai asas hukum sering disebut sebagai kedaulatan rakyat. Asas kedaulatan rakyat, yaitu rakyatlah yang mempunyai kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan negara, rakyat yang menentukan kehendak negara, rakyat yang akan menentukan apa yang akan diperbuatnya dan rakyat yang akan menentukan pula bagaimana cara berbuatnya. Pendapat tersebut menunjukkan bahwa dalam asas kedaulatan rakyat terkandung makna bahwa rakyat memegang kekuasaan tertinggi atas berjalannya negaranya sendiri. Kedaulatan rakyat apabila diartikan secara sederhana adalah rakyat yang menjadi sumber kekuasaan tertinggi negara. Menurut Jean Jacques Rousseau: Manusia itu berdaulat penuh atas dirinya, ia memiliki hak-hak yang lahir dari dan atas

dirinya sendiri. Kedaulatan orang yang satu tidak kurang tetapi juga tidak lebih dari yang lain. Dalam situasi yang seperti itu tidak akan mungkin ada kemajuan. Maka manusia itu serentak bersama-sama menyerahkan kedaulatan masing-masing kepada masyarakat, lalu pelaksanaan perintah-perintah ialah negara dan pemerintahan. Penyerahan itu disertai dengan satu syarat: ia harus turut serta untuk menyusun kemauan umum, *volonte generale*, yang akan dijadikan kemauan negara.

Dengan demikian maka rakyat secara sukarela mau menyerahkan keinginannya kepada suatu organisasi yaitu negara untuk selanjutnya menjalankan kekuasaan berdasarkan rakyat.

Dalam kaitannya dengan negara Indonesia, bahwa negara Indonesia berdasarkan asas demokrasi. Dalam sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang Dasar, pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*). UUD NRI 1945 tidak berbicara tentang demokrasi tetapi menyebut asas demokrasi adalah kedaulatan rakyat yang berposisi sebagai asas hukum. Konstitusi Indonesia merupakan landasan bagi pemerintah dalam menyelenggarakan negara

atas kehendak rakyat. Indonesia adalah negara demokratis tertuang dalam konstitusi Pasal 1 Ayat (2) *“kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”*, ketentuan ini memberikan penegasan bahwa MPR tidak mempunyai kewenangan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. MPR tidak dapat secara serta-merta memberhentikan Presiden dan Wakil Presiden dalam masa jabatannya yang dianggap melakukan pelanggaran hukum dan penghianatan terhadap negara.

Berdasarkan pendapat di atas mengenai arti kedaulatan rakyat maka dapat disimpulkan bahwa kedaulatan rakyat adalah demokrasi. Kesimpulan tersebut diperkuat oleh Sodikin bahwa: “bahwa dapat juga dikatakan bahwa ajaran kedaulatan rakyat memperoleh bentuk yang lebih konkret ke dalam apa yang disebut dengan demokrasi.” Kedaulatan di sini oleh para ahli sering diartikan dengan kekuasaan. Jadi dengan demikian dominasi kekuasaan berada di tangan rakyat. Rumusan kedaulatan berada di tangan rakyat di dalam Undang-Undang Dasar 1945 menunjukkan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kedudukan rakyatlah yang paling menonjol dan paling sentral.

## 2.1 Ambang Batas Parlemen

### *(Parliamentary Threshold) dalam Undang-Undang Pemilu Legislatif*

Penerapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) di Indonesia mengalami beberapa peningkatan sejalan dengan perubahan terhadap Undang-Undang Pemilu Legislatif. Ketentuan mengenai ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dan ruang lingkup pemberlakuan pertama kali tertuang dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut UU Pemilu Legislatif) pada Pasal 202 Ayat (1) dan (2).

Kemudian implikasi dari ditetapkannya ambang batas parlemen tersebut (*parliamentary threshold*) tertuang dalam Pasal 203 Ayat (1) menyatakan bahwa; *“Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 202 ayat (1), tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di masing-masing daerah pemilihan.* Lebih lanjut lagi dalam UU Pemilu Legislatif Nomor 10 Tahun 2008, menjelaskan fungsi dari ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebagai unsur peetapan angka BPP dalam Pasal 203 Ayat (2) dan (3).

Perkembangan Partai Politik yang begitu pesat menyebabkan perubahan terhadap besarnya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) tersebut menjadi 3,5 % dari jumlah suara nasional dalam pasal 208 UU Pemilu Legislatif Nomor 8 Tahun 2012. Kemudian ketentuan lain yang menjadi konsekuensi adanya ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) adalah pasal 209 Ayat (1).

Ketentuan lebih lanjut mengenai penghitungan BPP (bilangan pembagi pemilih) yang menggunakan ambang batas parlemen sebagai unsur penghitungan BPP terdapat dalam pasal 209 Ayat (2) dan (3) UU Pemilu Legislatif Nomor 8 Tahun 2012

## **2.2 Pendapat Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yang Mempertahankan Konstitusionalitas Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*)**

Permasalahan penerapan ketentuan ambang batas parlemen di Indonesia menghadapi beberapa tantangan dari individu yang merasa hak konstitusionalnya dirugikan oleh adanya ambang batas parlemen tersebut. Mereka beranggapan bahwa ketentuan ambang batas parlemen telah melanggar konstitusi Pasal 28D Ayat (3) bahwa *“setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama*

*dalam pemerintahan.”*, dan Pasal 28E Ayat (3) bahwa *“setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.”* Permasalahan tersebut terbukti dengan diajukannya uji materiil terhadap ketentuan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) pada MKRI. Dalam putusannya, MKRI cenderung mempertahankan konstitusionalitas ketentuan ambang batas parlemen tersebut. Pendapat Mahkamah yang mempertahankan konstitusionalitas ambang batas parlemen pada putusan MKRI Nomor 3/PUU-VII/2009 berlaku *mutatis mutandis* terhadap pertimbangan hukum putusan MKRI Nomor 52/PUU-X/2012.

Selanjutnya MKRI berpendapat bahwa ambang batas parlemen hanya mengikat bagi penentuan kursi DPR dan tidak mengikat bagi penentuan kursi DPRD sebagaimana tertuang dalam pertimbangan hukumnya bahwa: “.... Mahkamah berpendapat bahwa kebijakan tersebut sudah tepat, karena kedudukan DPRD dalam sistem ketatanegaraan memang berbeda dengan DPR yang bersifat nasional dan memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang [Pasal 20 ayat (1) UUD 1945], serta menjadi penyeimbang kekuasaan Presiden dalam sistem checks and balances, lagi pula kekuasaan DPRD sebagai bagian dari pemerintahan”.

han daerah masih dapat dikontrol oleh Pemerintah (pusat). Dalam hal ini, Mahkamah juga sepakat dengan argumentasi DPR, Pemerintah, dan ahli dari Pemerintah, bahwa ketentuan PT yang hanya berlaku bagi penentuan kursi DPR dan tidak berlaku bagi penentuan kursi DPRD, bukanlah kebijakan yang diskriminatif, melainkan justru kebijakan yang proporsional.” Dalam pertimbangan hukumnya, MKRI berkesimpulan bahwa: Dengan demikian pula, menurut Mahkamah, ketentuan mengenai adanya PT seperti yang diatur dalam Pasal 202 ayat (1) UU 10/2008 tidak melanggar konstitusi karena ketentuan Undang-Undang *a quo* telah memberi peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara rasional melalui ketentuan PT untuk dapat memiliki wakil di DPR serta kewenangan menentukan besar kecilnya angka PT tersebut berada di tangan DPR sebagai legislator. Ambang batas parlemen tidak mengebiri prinsip-prinsip HAM yang terkandung dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945 karena setiap orang, setiap warga negara, dan setiap Parpol Peserta Pemilu diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama melalui Pemilu yang demokratis. Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sama sekali tidak mengandung sifat dan unsur-unsur yang diskriminatif, karena selain berlaku secara objektif bagi semua Parpol Peserta Pemilu dan keseluruhan para calon anggota DPR dari Parpol Peserta Pemilu, tanpa kecuali, juga tidak ada faktor-faktor pembedaan ras, agama, jenis kelamin, status sosial.

Melihat pertimbangan hukum yang diberikan MKRI terhadap konstitusionalitas kebijakan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), Mahkamah tetap bersikukuh bahwa kebijakan ambang batas parlemen yang

berlaku untuk DPR sesuai dengan konstitusi karena ketentuan Undang-Undang *a quo* telah memberi peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara rasional melalui ketentuan PT untuk dapat memiliki wakil di DPR serta kewenangan menentukan besar kecilnya angka PT tersebut berada di tangan DPR sebagai legislator. Ambang batas parlemen tidak mengebiri prinsip-prinsip HAM yang terkandung dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945 karena setiap orang, setiap warga negara, dan setiap Parpol Peserta Pemilu diperlakukan sama dan mendapat kesempatan yang sama melalui Pemilu yang demokratis. Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sama sekali tidak mengandung sifat dan unsur-unsur yang diskriminatif, karena selain berlaku secara objektif bagi semua Parpol Peserta Pemilu dan keseluruhan para calon anggota DPR dari Parpol Peserta Pemilu, tanpa kecuali, juga tidak ada faktor-faktor pembedaan ras, agama, jenis kelamin, status sosial.

### **2.3 Lepas Tangan MKRI Terkait**

#### **Penerapan Ambang Batas Parlemen** **(*Parliamentary Treshold*)**

Pengaturan ambang batas parlemen atau PT menurut penulis tidak dapat melindungi

keterwakilan minoritas terutama keterwakilan politiknya. PT akan menghambat keterwakilan politik minoritas karena PT diciptakan oleh lembaga legislatif yang notabene diputuskan secara mayoritas, sehingga resiko yang timbul adalah hak minoritas ditinggalkan. Untuk itu secara tegas dapat penulis katakan bahwa pengaturan PT melambangkan tirani mayoritas terhadap minoritas.

Tirani mayoritas terhadap minoritas diperburuk dengan sikap MKRI yang netral terhadap pengaturan PT atau dengan kata lain MKRI lepas tangan terhadap pengaturan PT yang sebenarnya merugikan minoritas. Bentuk lepas tangan MKRI terhadap pengaturan PT tersebut dapat dilihat dari argumen MKRI yang menyatakan bahwa pengaturan PT merupakan ranah kebijakan legislatif terbuka, yakni: “.... kebijakan ET tidak diskriminatif karena berlaku untuk semua Parpol, merupakan kebijakan pembentuk Undang-Undang (legal policy) yang diamanatkan oleh Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 yang sifatnya sangat terbuka, yaitu “Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang”, sehingga menurut MK, baik kebijakan ET maupun PT sama konstitusionalitasnya (vide Putusan Nomor 16/PUU-V/2007 bertanggal 23 Oktober 2007).”

Pada putusannya, MKRI cenderung lepas tangan terhadap pengaturan PT dan menyerahkan sepenuhnya kepada pembentuk undang-undang sebagai kebijakan legislatif terbuka, yakni: “Menimbang bahwa dengan demikian dapat disimpulkan bahwa lembaga legislatif dapat menentukan ambang batas sebagai *legal policy* bagi eksistensi Partai Politik baik berbentuk *ET* maupun *PT*, ... Mengenai berapa besarnya angka ambang batas adalah menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang untuk menentukannya tanpa boleh dicampuri oleh Mahkamah selama tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat, dan rasionalitas ....”

Sikap netral atau lepas tangan MKRI pada putusan di atas terhadap PT dengan menyerahkan sepenuhnya kepada badan legislatif merupakan suatu kesalahan. MKRI seharusnya dapat bertindak sebagai lembaga yudisial yang memiliki kapasitas untuk melindungi hak minoritas kaitannya dengan keterwakilan politik minoritas.

PT merupakan produk badan legislatif yang hakikatnya bertujuan untuk penyederhanaan partai politik. Pembatasan PT menurut DPR perlu dilakukan untuk mengurangi banyaknya partai politik yang tidak memperoleh dukungan signifikan dari rakyat sehingga

berimplikasi pada kurang efektifnya kinerja pemerintah. Seperti halnya keterangan pemerintah terkait tujuan PT bahwa: Perubahan sistem Pemilu dari *electoral threshold (ET)* ke sistem *parliamentary threshold (PT)* merupakan upaya Pemerintah bersama DPR untuk menciptakan sistem multi partai yang sederhana. Semangat perubahan sistem tersebut antara lain adalah guna menciptakan sistem presidensial yang efektif.

Menurut penulis pembatasan melalui PT tidak bisa dilakukan karena akan berakibat pada tidak terwakilinya minoritas terutama keterwakilan politiknya. Alasan rasional bahwa PT tidak dapat diterapkan karena PT dibentuk oleh badan legislatif yang prosedur pengambilan keputusannya didasarkan oleh keputusan mayoritas. Dengan demikian keputusan yang diambil oleh mayoritas menimbulkan resiko diabaikannya hak-hak minoritas.

Sebenarnya kondisi tirani mayoritas terhadap minoritas melalui pengaturan PT dapat dicegah oleh MKRI. Namun MKRI justru melewatkhan kesempatan untuk mengoreksi pengaturan PT dengan mengatakan bahwa PT adalah konstitusional. Pernyataan konstitusional tersebut dapat dilihat dari putusan MKRI bahwa: “.... ketentuan mengenai adanya PT seperti yang diatur dalam Pasal 202

ayat (1) UU 10/2008 tidak melanggar konstitusi karena ketentuan Undang-Undang *a quo* telah memberi peluang bagi setiap warga negara untuk membentuk partai politik tetapi sekaligus diseleksi dan dibatasi secara rasional melalui ketentuan PT untuk dapat memiliki wakil di DPR. Di mana pun di dunia ini konstitusi selalu memberi kewenangan kepada pembentuk Undang-Undang untuk menentukan batasan-batasan dalam Undang-Undang bagi pelaksanaan hak-hak politik rakyat.”

Oleh karena itu, dapat penulis simpulkan bahwa MKRI menyetujui tirani mayoritas terhadap minoritas melalui pengaturan PT dengan bentuk pernyataan MKRI bahwa ketentuan PT adalah konstitusional.

#### **2.4 Alternatif Kebijakan Penyederhanaan Partai Politik Masih Terbuka Selain dengan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Threshold*)**

Walaupun penulis tidak sependapat dengan pembentuk undang-undang yang memilih PT sebagai intrumen penyederhanaan partai politik, namun pada sisi lain penulis sependapat perlunya mekanisme penyederhanaan partai politik. Penyederhanaan partai politik diperlukan untuk menghindari terlalu banyaknya partai politik di DPR serta menstabilkan pemerintahan. Banyaknya partai politik

menimbulkan terpecah belahnya kekuatan di DPR sehingga pemerintahan menjadi gaduh dan tidak efektif.

Penulis tidak setuju PT digunakan sebagai instrumen untuk penyederhanaan partai politik karena PT akan merugikan pemilih dan caleg yang secara perhitungan telah memenuhi BPP. Ketidakadilan PT terutama bagi caleg yaitu terdapat kondisi dimana seorang kandidat secara perhitungan mendapatkan kursi di parlemen tetapi kandidat tersebut kehilangan kursi karena partainya tidak mampu melampaui PT.

Penulis justru setuju dengan alternatif menyederhanakan jumlah fraksi di parlemen melalui pengetatan persyaratan ambang batas pembentukan fraksi (*fractional threshold*). Alternatif ini dapat diterapkan dengan jalan menyatukan kekuatan di parlemen dalam beberapa fraksi selama kurun waktu 5 tahun. Kemudian fraksi tersebut berisikan partai-partai yang lolos ambang batas pembentukan fraksi, sehingga partai-partai yang tidak mencapai ambang batas pembentukan fraksi harus menggabungkan diri dengan partai yang seideologi yang telah memenuhi ambang batas pembentukan fraksi.

Memberlakukan ambang batas pembentukan fraksi untuk menyederhanakan fraksi di

DPR, sejauh ini dapat dipandang sebagai alternatif yang tepat ketimbang menerapkan PT. Menurut Hanta Yuda, “tujuan utama dari pemberlakuan ambang batas pembentukan fraksi adalah menyederhanakan polarisasi kekuatan politik di parlemen agar proses politik lebih efisien.”

Ambang batas pembentukan fraksi ini lebih adil karena tidak akan menghilangkan suara pemilih dan caleg. Sebagai contoh, apabila ambang batas pembentukan fraksi ditetapkan sebesar 20% kursi di parlemen, maka akan terdapat 5 fraksi di parlemen. Kemudian 5 fraksi ini yang akan menjalankan proses politik selama 5 tahun secara efisien. Ambang batas pembentukan fraksi tepat karena berfokus untuk bagaimana membuat kinerja parlemen efisien untuk menstabilkan pemerintahan.

### **III. METODE PENELITIAN**

Penelitian yang hendak dilakukan oleh penulis adalah penelitian hukum (*legal research*). Peter Mahmud Marzuki mengatakan bahwa: “Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi.” Dalam penelitian ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), dan pende-

katan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan karena bahan hukum yang digunakan adalah UUD NRI 1945, UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, dan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pendekatan kasus karena penulis akan merujuk pada putusan-putusan MKRI terkait *parliamentary threshold*. Pendekatan konseptual dalam penelitian ini karena merujuk pada pandangan sarjana dan doktrin hukum. Ketiga pendekatan ini penulis gunakan untuk memberikan kedudukan yang tepat bagaimana seharusnya asas demokrasi dijadikan pedoman terkait penerapan *parliamentary threshold*.

#### **IV. HASIL PENELITIAN**

Pemberlakuan PT telah mencederai prinsip keterwakilan karena PT telah menyingkirkan caleg yang memenuhi BPP. Tindakan menyingkirkan caleg yang memenuhi BPP ini bertentangan dengan sistem pemilihan terbuka dalam pemilu. Dalam sistem terbuka, rakyat tidak lagi memilih partai politik mana yang akan mewakili mereka di parlemen, tetapi rakyat telah memilih orang (caleg dari suatu partai politik) yang nantinya akan mewakili mereka di parlemen. Prinsip ini yang seharusnya dipertahankan dalam sistem

proporsional pemilu kita. Sayangnya caleg yang lolos BPP ini tidak beruntung karena partai politik yang mencalonkannya tidak mencapai PT dan di sisi lain UU pemilu legislatif mengatur PT. Oleh karena itu, caleg yang memenuhi BPP hakikatnya harus duduk menjadi wakil di parlemen. Kondisi ini yang seharusnya konsisten dengan prinsip demokrasi, bukan dengan argumen formal yang melegalkan PT.

Penyangkalan pertama yang dilakukan oleh penulis yaitu meskipun anggota DPR merupakan wakil rakyat secara keseluruhan, tetapi para wakil tersebut tidak mungkin dapat melepaskan diri dari konstituen. Pembentukan wakil rakyat merupakan proses dimana konstituen memberikan mandat kepada wakilnya dan wakil tersebut mengambil keputusan atas nama konstituen, serta akuntabel dan responsif pada konstituen. Dengan begitu para wakil rakyat dengan sendirinya akan bertindak dengan mempertimbangkan aspirasi dari konstituen yang diwakilinya, sehingga besar kemungkinan keputusan yang mereka buat sedikitnya akan mencerminkan aspirasi konstituenya. Seperti yang dikatakan oleh Abdur Rozaki dkk bahwa; “.... seorang wakil rakyat melakukan tindakan politik yang mencerminkan kehendak atau preferensi dari konsti-

tuennya. Preferensi tersebut diperoleh dengan cara tatap muka secara langsung ....” Dengan demikian dapat dikatakan bahwa anggota DPR dalam melakukan tindakan politik sedikitnya harus mencerminkan kehendak konstituen yang didapat melalui pertemuan langsung kepada konstituennya untuk menyerap aspirasi mereka sehingga secara tidak langsung para anggota DPR tidak dapat melepaskan diri dari konstituennya.

Kemudian yang kedua adalah argumen penulis yang menyatakan bahwa terdapat suatu kemungkinan dimana seorang caleg telah memenuhi BPP tetapi partainya terhambat untuk mendapatkan kursi di parlemen diakibatkan berlakunya PT. Pendapat penulis di atas diperkuat oleh pendapat M. Akil Mochtar bahwa: Penerapan *parliamentary threshold* dalam sistem Pemilu Indonesia melanggar prinsip keterwakilan (*representativeness*) sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*) bagi anggota partai politik yang sudah lolos pada perolehan suara di Pemilu legislatif tetapi partainya terhambat untuk memperoleh kursi di parlemen yang diakibatkan berlakunya *parliamentary threshold*.

Kemudian lebih lanjut M. Akil Mochtar memperjelas akibat penerapan PT, yakni:

*Parliamentary threshold*, mengakibatkan tidak terpilihnya seorang calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat walaupun perolehan suaranya diperoleh secara sempurna melampaui ambang batas yang ditentukan dari harga sebuah kursi di daerah pemilihan (Dapil) yang sesungguhnya juga merupakan *threshold* di tingkat daerah pemilihan, tetapi partainya akan terus menjadi peserta pemilihan umum berikutnya.

Pendapat di atas memperlihatkan penerapan PT berakibat tidak terpilihnya calon anggota DPR yang sebenarnya telah memenuhi harga sebuah kursi di Dapil tetapi hanya karena pemberlakuan PT, partainya selalu akan menjadi peserta pemilu dan tidak akan mendapatkan kursi di parlemen.

Argumen penulis yang menyatakan bahwa pemberlakuan PT akan menghambat seorang calon yang telah memenuhi BPP, diperkuat kembali oleh pendapat Pipit Rochiyat Kartawidjaja, yakni: “ .... sebab dengan ditetapkannya ambang batas, calon anggota legislatif di suatu Dapil akan tidak terpilih karena secara nasional partai politiknya tidak lolos ambang batas 2,5 % (dua koma lima perseratus), meskipun di Dapilnya perolehan suaranya melebihi partai-partai politik yang lolos ambang batas”.

Dari *dissenting opinion* dan pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa PT mengakibatkan calon anggota DPR yang perolehan suaranya melampaui BPP tidak akan menduduki kursi di parlemen karena partainya tidak mampu mencapai besaran PT yang ditentukan pembentuk undang-undang.

Selanjutnya argumen penulis ketiga yang menyatakan meskipun unsur *fairness* UU Pemilu Legislatif terpenuhi, namun secara substantif pengaturan PT tidak adil karena merupakan bentuk tirani mayoritas terhadap minoritas. Pengaturan PT merupakan skenario mayoritas DPR untuk menyingkirkan minoritas dalam hal ini caleg yang lolos BPP. Pengaturan PT merupakan bentuk tirani mayoritas terhadap minoritas yang dilakukan secara halus atas dasar alasan rasional yaitu kebijakan legislatif terbuka pembentuk undang-undang yang kewenangannya didelegasikan oleh UUD NRI 1945. Pengaturan PT ini tidak adil karena diciptakan oleh keputusan mayoritas sehingga besar kemungkinan hak-hak minoritas ditiadakan. Oleh karena itu, untuk melindungi minoritas dari tirani mayoritas perlu diberlakukan prinsip *majority rule minority rights*. Prinsip *majority rule minority rights* sangat tepat dijadikan batasan bagi mayoritas untuk mengambil keputusan. Dengan

diterapkannya prinsip ini, maka pemerintahan yang dijalankan oleh mayoritas tidak akan menghilangkan hak-hak minoritas dalam hal ini keterwakilan politik minoritas.

Sistem pemilihan yang digunakan untuk menentukan wakil dalam demokrasi perwakilan menciptakan sebuah kondisi dimana terdapat pihak pemenang pada satu sisi dan pihak yang kalah pada sisi lain. Hasil dari proses pemilu tersebut merupakan hal yang lazim terjadi dan harus diterima sebagai sebuah akibat proses demokrasi yang agak kurang ideal. Sebagai akibatnya pihak yang kalah melalui proses kompetisi tidak akan terwakili di parlemen. Tidak terwakilinya pihak yang kalah (tidak mencapai BPP) adalah adil, manakala melihat kembali ketentuan itu merupakan konsekuensi yang ditimbulkan dari sebuah kompetisi. Pihak yang tidak terwakili karena kalah dalam pemilu adalah adil sebagai akibat dari wakil yang mereka kehendaki untuk duduk di parlemen tidak dapat bersaing dengan wakil lainnya untuk memenuhi BPP.

Namun pada sisi lain tidak terwakilinya rakyat di parlemen tidak serta-merta terjadi karena kalah secara adil melalui proses pemilu. Tidak terwakilinya kebebasan politik mereka dikarenakan oleh penerapan PT sebagai mekanisme yang digunakan untuk menentu-

kan wakil yang duduk di parlemen. PT menimbulkan permasalahan serius bagi tidak terpilihnya seorang wakil (memenuhi BPP) karena partai politik yang mencalonkannya tidak mampu bersaing memenuhi PT. Permasalahan lainnya penerapan PT sebagai penentuan wakil manakala dihadapkan pada sistem proporsional dengan sistem daftar terbuka dimana rakyat langsung memilih nama wakil yang diharapkan mewakili mereka, bukan lagi memilih partai politik. Sistem pemilihan terbuka mengandung pengertian bahwa rakyat telah memberikan harapannya kepada wakil (memenuhi BPP), tetapi harapannya dipatahkan oleh kenyataan bahwa wakil yang ia pilih gagal duduk di parlemen karena terbentur oleh penerapan PT.

Dalam sistem demokrasi perwakilan idealnya semua elemen rakyat harus terwakili tanpa terkecuali, akan tetapi hakikat ideal demokrasi tersebut tidak mungkin dapat diterapkan. Tidak dapat terwakilinya seluruh rakyat mengingat bahwa jumlah rakyat yang besar tidak sebanding dengan wakil yang ada. Selanjutnya untuk tetap menjamin perwakilan yang ideal, pembentuk undang-undang menetapkan PT sebagai tolak ukur perwakilan yang ideal. Namun PT menimbulkan akibat perubahan kursi bahkan hilangnya kursi caleg yang

telah memenuhi BPP sehingga kursi tersebut digantikan oleh caleg yang sebenarnya secara perhitungan hanya mendekati BPP atau jauh dari BPP, tetapi caleg tersebut diusung oleh partai politik yang memenuhi PT. Apabila syarat untuk menentukan seorang wakil berdasarkan partai politik yang lolos PT, ada resiko terlalu besar bagi caleg yang memenuhi BPP tetapi akhirnya gagal duduk di parlemen. Kondisi ini justru bertentangan dengan prinsip keterwakilan yang ideal.

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

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

PT hakikatnya ditujukan untuk menyederhanakan partai politik yang ada di parlemen untuk mencegah kegaduhan di parlemen. Namun kebijakan PT ini sangatlah janggal karena pada kenyataannya kegaduhan yang terjadi di DPR itu bukan diakibatkan oleh banyaknya partai politik di parlemen, tetapi lebih tepatnya diakibatkan oleh banyaknya fraksi di DPR sehingga mengakibatkan tidak efektifnya kinerja parlemen. Oleh karena itu, penyederhanaan partai politik lebih baik dilakukan di parlemen dengan kebijakan ambang batas pembentukan fraksi (*fractional threshold*). Ambang batas pembentukan fraksi merupakan kebijakan yang tepat dalam rangka penyederhanaan partai politik dari pada PT karena ambang batas pembentukan fraksi

tidak menyingkirkan caleg yang lolos BPP untuk menjadi wakil di parlemen.

## **V. KESIMPULAN**

Berdasarkan kajian mengenai asas demokrasi yang diposisikan sebagai dasar penilaian terhadap kebijakan penyederhanaan partai politik dengan PT, penulis menarik kesimpulan bahwa PT tidak mencerminkan perlindungan minoritas terutama keterwakilan politiknya sebagai salah satu unsur asas demokrasi. Asas demokrasi tersebut tergolong sebagai asas hukum; artinya asas demokrasi mengandung nilai-nilai yang ideal untuk menentukan kaidah-kaidah hukum serta dijadikan pedoman untuk memberikan arah penyelenggaraan negara. Demokrasi yang ideal adalah demokrasi yang melindungi keikutsertaan minoritas dalam pemerintahan.

Perlindungan terhadap hak-hak minoritas menjadi pedoman bagi penyelenggaraan negara berdasarkan asas demokrasi. Pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang dijalankan oleh mayoritas dengan menghormati hak-hak minoritas. Penyederhanaan partai politik dengan PT menimbulkan akibat serius pada gagalnya caleg yang memenuhi BPP duduk di parlemen karena partai politik yang mengusungnya tidak lolos PT. Kondisi ini bertentangan dengan perlindungan

minoritas dalam sistem demokrasi yang menjamin representasi sebanyak mungkin kepentingan, termasuk minoritas.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- AR, Hanta Yuda. 2010. *Presidensialisme Setengah Hati: Dari Dilema ke Kompromi*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2011. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Penerbit Sinar Grafika: Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. 2010. *Konstitusi dan Konsitisionalisme Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika: Jakarta.
- Busroh, Abu Daud dan H. Abubakar Busro. 1983. *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Penerbit Ghalia Indonesia: Jakarta.
- Erfandi. 2014. *Parliamentary Threshold dan HAM dalam Hukum Tata Negara Indonesia*. Penerbit SETARA Press: Malang.
- Fadjar, H. A. Mukthie. 2008. *Partai Politik dalam Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Penerbit INTRANS Publising: Malang.
- Fuady, Munir. 2010. *Konsep Negara Demokrasi*. Penerbit PT. Refika Aditama: Bandung.
- Hutauruk, M. 1978. *Asas-Asas Ilmu Negara*. Penerbit Erlangga: Jakarta.
- Joeniarto. 1982. *Demokrasi dan Sistem Pemerintahan Negara*. Penerbit PT Bina Aksara: Jakarta.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2006. *Penelitian Hukum*. Penerbit Kencana: Jakarta.
- MD, Moh. Mahfud. 1999. *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*. Penerbit Gama Media: Yogyakarta.
- Prihatmoko, Joko J. 2008. *Mendemokratiskan PEMILU dari Sistem Sampai Elemen Teknis*. Penerbit Pustaka Pelajar: Yogyakarta.
- Rozali, Abdur, dkk. *Menuju Representasi Susbtantif: Potret Representasi Konsituensi dan Komunikasi Politik Anggota Dewan Perwakilan Daerah*, Penerbit IRE (Institute for Research and
- Soche, Harris. 1985. *Supremasi Hukum dan Prinsip Demokrasi di Indonesia*, Penerbit PT. Hanindita: Yogyakarta.
- Sodikin. 2014. *Hukum Pemilu: Pemilu Sebagai Praktek Ketatanegaraan*, Penerbit Gramata Publishing: Bekasi.
- Soehino. 2001. *Ilmu Negara*. Penerbit Liberty: Yogyakarta.