



# **SIMBUR CAHAYA**

**Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya**

Alamat Redaksi : Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Jalan Sriwijaya Negara, Bukit Besar, Palembang, Sumatera Selatan 30139, Indonesia.

Telepon : +62711-580063 Fax: +62711-581179

E-mail: [jurnalsimburcahaya@gmail.com](mailto:jurnalsimburcahaya@gmail.com)

Website: <http://journal.fh.unsri.ac.id/simburcahaya>

**ISSN : 1410-0614**

**E-ISSN: 2684-9941**

## **PROBLEMATIKA AMBANG BATAS SUARA (*THRESHOLD*) DALAM PEMILIHAN UMUM DI INDONESIA**

**Mahesa Rannie; Laurel Heydir**

**[mahesarannie@unsri.ac.id](mailto:mahesarannie@unsri.ac.id), [mahesarannie@gmail.com](mailto:mahesarannie@gmail.com)**

**Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya**

**Abstrak:** Problematika ambang batas suara dalam pemilihan umum menjadi persoalan tersendiri di Indonesia yang tiada habisnya menjadi bahan perdebatan yang alot. Dimulai dari persoalan *electoral threshold*, *parliamentary threshold*, hingga *presidential threshold*. Problematika ambang batas suara tersebut terpusat pada prosentase ketentuan ambang batas suara (*threshold*). Satu kali pemilu (tahun 2004) menggunakan ketentuan *electoral threshold*, *parliamentary threshold* yang mulai berlaku sejak 2009 hingga pemilu serentak tahun 2019, dan *presidential threshold* yang sudah berlaku sejak pemilu tahun 2004 hingga pemilu serentak tahun 2019. Ketentuan ini tertuang dalam undang-undang pemilu anggota legislatif maupun pemilu eksekutif. Dalam undang-undang tersebut ketentuan ambang batas suara (*threshold*) selalu berubah-ubah karena tidak membawa pengaruh yang signifikan terhadap penyederhanaan partai politik di Indonesia. Banyaknya partai politik yang berkembang merupakan persoalan dalam sistem pemerintahan presidensial yang dipilih oleh Indonesia. Upaya penyederhanaan partai politik tersebut dilakukan dengan memberlakukan ketentuan *electoral threshold*, *parliamentary threshold*, dan *presidential threshold*.

**Kata kunci : ambang batas suara, pemilihan umum, Indonesia**

**Abstract:** *The problem of threshold in general elections in Indonesia becomes a separate issue to be a subject of endless debate starting from the issue of the electoral threshold parliamentary threshold, to the presidential threshold. The problem is focused on the provision of percentage of votes. Electoral threshold was used only once, in 2004, parliamentary threshold was used from 2009 to 2019 (concurrent election), and presidential threshold was used from 2004 to 2019. This provision is regulated in the legislative and executive election. In this law, the provisions are always changing since they do not have significant influence on the simplification of political parties in Indonesia. The growing number of parties is a problem in the presidential system of government practiced by Indonesia. Efforts to simplify political parties are carried out by enacting the provisions of electoral threshold parliamentary threshold and presidential threshold.*

**Keyword:** *threshold, general election, Indonesia*

## A. Pendahuluan

Pemilihan umum (pemilu) merupakan ekspresi dari pelaksanaan kedaulatan rakyat<sup>1</sup>. Sebuah kedaulatan yang bertumpu pada rakyat, bahwa rakyatlah yang memegang kekuasaan tertinggi. Melalui pemilu, rakyat berpartisipasi untuk menentukan siapa yang akan mendapatkan legitimasi dan menjadi pemimpin nantinya untuk menentukan kebijakan umum dalam sebuah negara (*public policy*).<sup>2</sup> Selain memilih pemimpin, pemilu juga dilaksanakan untuk memilih orang yang akan bertindak sebagai wakil rakyat di lembaga legislatif jika terpilih nantinya.

Sepanjang sejarah, Indonesia telah melaksanakan pemilihan umum berkali-kali, sejak tahun 1955 hingga pemilu serentak yang dilaksanakan pada tahun 2019. Pemilu yang diselenggarakan pada tahun 1955 adalah pemilu yang pertama kali dilaksanakan sejak Indonesia merdeka. Sebetulnya pemerintah pada saat itu berkeinginan untuk melaksanakan pemilu pada bulan Januari 1946 sesuai dengan amanat yang tercantum dalam Maklumat Wakil Presiden Nomor X Tahun 1946, akan tetapi keinginan untuk menyelenggarakan pemilu tersebut baru dapat terlaksana pada tahun 1955.<sup>3</sup>

Pemilu tahun 1955 yang dilaksanakan tersebut dimaksudkan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan anggota Konstituante. Anggota Konstituante tersebut bertugas untuk merumuskan undang-undang dasar baru sebagai pengganti Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Pemilu pertama ini

---

<sup>1</sup>Sebenarnya istilah “kedaulatan rakyat” sudah dilaksanakan pada abad ke IV sebelum masehi. Pada saat itu rakyat Yunani Kuno sudah melaksanakan hak-hak politiknya dalam pemerintahan. Rakyat Yunani Kuno memilih sendiri secara langsung siapa yang akan menjadi pemimpinnya pada saat itu. Inilah yang pada saat itu disebut dengan demokrasi, demos artinya rakyat dan kratos artinya pemerintahan. Akan tetapi model pelaksanaan kedaulatan rakyat secara langsung tersebut sulit untuk dilaksanakan pada masa kini, mengingat jumlah penduduk kian banyak, tidak seperti saat zaman Yunani Kuno yang penduduknya masih sedikit dan hanya merupakan *police state* atau negara kota. Azed, Abdul Bari, Makmur Amir, 2013, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, h. 1-2.

<sup>2</sup>*Ibid*, h. 15.

<sup>3</sup> Maklumat Wakil Presiden Nomor X selain isinya anjuran untuk mendirikan partai politik di Indonesia, maklumat tersebut juga menyebutkan akan diadakan pemilu untuk memilih anggota DPR dan MPR pada bulan Januari tahun 1946. Source: [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id), diunduh 12 Oktober 2019.

disenggarakan dalam dua tahap pemilihan, yaitu tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR dan 15 Desember 1955 untuk memilih anggota Konstituante.<sup>4</sup>

Namun sayangnya setelah pelaksanaan pemilu tahun 1955 ini, Indonesia “*vacum*” melaksanakan pemilu selama lebih dari limabelas tahun. Pemilu di Indonesia baru dilaksanakan kembali pada masa pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto tahun 1971. Kemudian pada tahun 1977 pemilu di masa Orde Baru diadakan kembali. Setelah itu sejak lima tahun sekali pemilu dilaksanakan pada masa pemerintahan Orde Baru (1982, 1987, 1992, dan 1997).

Pasca berakhirnya pemerintahan Orde Baru, pemilu diadakan kembali pada masa transisi tahun 1999. Banyak perubahan yang terjadi pada pemilu tahun 1999 jika dibandingkan dengan pemilu-pemilu sebelumnya. Diantaranya adalah mulai diberlakukan ketentuan tentang ambang batas suara (*threshold*) dalam pemilu. Melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum Pasal 39 Ayat 3 dinyatakan bahwa partai politik bisa mengikuti pemilu berikutnya apabila memperoleh suara nasional paling sedikit 2%.<sup>5</sup> Ketentuan ini diistilahkan dengan *electoral threshold*.<sup>6</sup>

Ketentuan mengenai *electoral threshold* ini merupakan penegasan syarat untuk dapat menjadi peserta pemilu berikutnya. Bagi partai politik yang tidak dapat memenuhi ketentuan *electoral threshold* tetap dapat mengikuti pemilu berikutnya dengan cara bergabung dengan partai politik yang memenuhi syarat, atau bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi syarat sehingga memenuhi perolehan suara minimal, atau membentuk partai politik baru.<sup>7</sup> Untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya tentu saja partai politik baru ini harus lolos verifikasi.

Pada pelaksanaan pemilu tahun 2004 ketentuan *electoral threshold* ini mulai diberlakukan yang kemudian diperjelas dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun

---

<sup>4</sup> Source: [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id), diunduh 12 Oktober 2019.

<sup>5</sup> Pasal 39 Ayat 3 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum menyatakan bahwa “Untuk dapat mengikuti pemilihan umum berikutnya, partai politik harus memiliki sebanyak 2% (dua per seratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah propinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil pemilihan umum.

<sup>6</sup> *Electoral threshold* adalah ketentuan mengenai ambang batas suara yang diperoleh partai politik secara nasional agar dapat mengikuti pemilu selanjutnya.

<sup>7</sup> Isra, Saldi, Khairul Fahmi, 2019, *Pemilihan Umum Demokratis ; Prinsip-Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia*, Depok: RajaGrafindo Persada, h. 183.

2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam Pasal 9 Ayat 1a undang-undang tersebut dinyatakan bahwa partai politik dapat mengikuti pemilu selanjutnya apabila mendapatkan paling sedikit 3% (tiga persen) jumlah kursi di DPR.<sup>8</sup>

Ketentuan *electoral threshold* ini diadakan untuk membatasi jumlah partai politik yang mengikuti pemilu. Seperti yang diketahui bahwa jumlah partai politik di Indonesia tumbuh subur pasca pemerintahan Orde Baru mencapai puluhan jumlahnya. Bahkan partai politik yang menjadi peserta pemilu tahun 1999 berjumlah 48. Jumlah ini sangat banyak jika dibandingkan dengan partai politik peserta pemilu sebelumnya pada masa pemerintahan Orde Baru yang hanya diikuti oleh Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) serta Golongan Karya (Golkar) yang tidak mau disebut partai politik.

Secara efektif ketentuan *electoral threshold* ini memang baru kelihatan pada saat pelaksanaan pemilu berikutnya. Semua ini terlihat saat pelaksanaan pemilu tahun 2004. Dampak dari diberlakukannya ketentuan *electoral threshold* dalam undang-undang tentang pemilihan umum adalah berkurangnya jumlah partai politik peserta pemilu tahun 2004 menjadi setengah jika dibandingkan dengan pemilu tahun 1999.

Saat Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 digantikan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang sama-sama mengatur tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak lagi diadopsi dalam ketentuan syarat, melainkan dalam ketentuan peralihan Pasal 315 dan 316 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.<sup>9</sup> Berdasarkan ketentuan kedua pasal tersebut sebenarnya syarat ambang batas

---

<sup>8</sup>Pasal 9 Ayat 1a Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwa “Untuk dapat mengikuti pemilu berikutnya, partai politik peserta pemilu harus memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR”.

<sup>9</sup>Pasal 315 menyatakan bahwa “Partai politik peserta pemilu tahun 2004 yang memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga perseratus) jumlah kursi DPR atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat perseratus) jumlah kursi DPRD kabupaten/kota yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia, ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilu setelah pemilu tahun 2004”.

Pasal 316 menyatakan bahwa partai politik peserta pemilu tahun 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti pemilu tahun 2009 dengan ketentuan :

partai politik untuk menjadi peserta pemilihan umum (*electoral threshold*) tahun 2008 dilonggarkan, khususnya bagi partai politik yang memiliki kursi di DPR. Syarat persentase *electoral threshold* yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2013 memang diatur kembali dalam Pasal 315 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Namun tetapi syarat *electoral threshold* tersebut menjadi kehilangan arti dengan keberadaan Pasal 316 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 yang membuka kesempatan bagi setiap partai politik peserta pemilu sebelumnya untuk menjadi peserta pemilu sepanjang memiliki kursi di DPR RI.<sup>10</sup> Artinya, jika partai politik memiliki kursi di DPR tidak mencapai 3 (tiga) persen, maka tetap berhak menjadi peserta pemilu 2004 tanpa harus melalui proses penelitian keabsahan syarat partai politik peserta pemilu yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008.<sup>11</sup>

Dengan kata lain saat pemilu tahun 2009 dan pemilu berikutnya tahun 2014 dan 2019 seterusnya ketentuan *electoral threshold* ini diabaikan dan ambang batas suara pemilu difokuskan pada *parliamentary threshold* dan *presidential threshold* saja. Baik *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold* sebetulnya dimaksudkan untuk menyederhanakan jumlah partai politik di Indonesia yang terlalu banyak. Dalam penentuan persentase *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold* pada undang-undang pemilu menimbulkan dinamika tersendiri. Hal ini terbukti dengan selalu berubah-ubahnya ketentuan *parliamentary threshold* dalam tiga undang-undang pemilu di Indonesia.<sup>12</sup> Secara langsung dampak dari pelaksanaan ketentuan *parliamentary threshold* ini akan berimbas pada pencalonan presiden dan

- 
1. bergabung dengan partai politik peserta pemilu yang memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 315 ; atau
  2. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dan selanjutnya menggunakan nama dan tanda gambar salah satu partai politik yang bergabung sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi ; atau
  3. bergabung dengan partai politik yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 315 dengan membentuk partai politik baru dengan nama dan tanda gambar baru sehingga memenuhi perolehan minimal jumlah kursi ;
  4. atau memiliki kursi di DPR RI hasil pemilu 2004 ; atau
  5. memenuhi persyaratan verifikasi oleh KPU untuk menjadi partai politik peserta pemilu sebagaimana ditentukan dalam undang-undang ini.

<sup>10</sup>*Ibid*, h. 184.

<sup>11</sup>*Ibid*, h. 184-185.

<sup>12</sup>Pelaksanaan pemilu tahun 2009 berpedoman pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, pelaksanaan pemilu tahun 2014 berpedoman pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014, dan pelaksanaan pemilu serentak tahun 2017 berpedoman pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

wakil presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik. Pelaksanaan *parliamentary threshold* akan menentukan komposisi partai politik di lembaga legislatif (DPR) dan partai-partai politik inilah yang berhak untuk mengajukan calon presiden dan wakil presidennya. Adanya problematika dalam penentuan dan ketentuan *parliamentary threshold* ini sangat menarik minat penulis untuk menguraikannya, karena problematika ini berpengaruh pada ketentuan *presidential threshold* yang diberlakukan di Indonesia saat ini.

## B. Pembahasan

Pada awal kehadirannya, ketentuan *electoral threshold* telah menimbulkan perdebatan yang cukup sengit. Namun pilihan untuk membatasi partai politik peserta pemilu menjadi sulit dihindari. Maka dengan segala macam argumentasi, batasan tersebut akhirnya diterima sebagai bagian dari upaya desain penyederhanaan bentuk kepartaian dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Namun sayangnya, ketentuan *electoral threshold* yang telah dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2004 hilang pada pemilu berikutnya. Lenyapnya ketentuan *electoral threshold* pada pemilu 2009 karena adanya upaya barter politik dengan ide pembatasan yang baru, yaitu *parliamentary threshold*.<sup>13</sup>

Menurut kamus *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, *parliamentary threshold* terdiri dari kata *parliament* yang berarti sekumpulan orang yang terpilih untuk membuat dan mengubah hukum di suatu negara, dan *threshold* yang berarti batasan tertentu untuk memulai sesuatu.<sup>14</sup> Berdasarkan kamus tersebut, *parliamentary threshold* dapat diartikan sebagai batasan yang harus dipenuhi oleh sekumpulan orang untuk bisa membuat dan mengubah hukum yang ada dalam sebuah negara. Lebih konkretnya istilah *parliamentary threshold* dapat diartikan sebagai ketentuan mengenai ambang batas suara yang diperoleh sebuah partai politik secara nasional dalam pemilu untuk dapat menempatkan wakilnya di lembaga legislatif atau parlemen.

---

<sup>13</sup>Saldi Isra, 2017, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Jakarta: Themis Publishing, h. 64.

<sup>14</sup>Agun Gunandjar Sudarsana, 2019, *Pemilu Damai, Berintegritas, dan Menyejahterakan*, Jakarta: PT. Semesta Rakyat Merdeka, h. 127-128.

Ketentuan *parliamentary threshold* mulai diberlakukan di Indonesia sejak pelaksanaan pemilu tahun 2009. Melalui Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 ditentukan bahwa *parliamentary threshold* adalah sebesar 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional dan hanya diterapkan dalam penentuan perolehan kursi di DPR.<sup>15</sup> Pasal tersebut adalah landasan hukum ketentuan *parliamentary threshold* pertama kali di Indonesia.

Kebijakan *parliamentary threshold* merupakan kebijakan hukum (*legal policy*) yang dibentuk oleh pembuat undang-undang. Pembuat undang-undang tersebut mendapat delegasi wewenang dari UUD 1945. Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 3/PUU-VII/2009 telah menjamin konstitusionalitas dari *parliamentary threshold* dengan maksud menciptakan sistem kepartaian sederhana melalui pengurangan jumlah partai politik yang dapat menempatkan wakilnya di parlemen.<sup>16</sup>

Selain itu alasan kuat mengapa *parliamentary threshold* diterapkan dalam pemilu di Indonesia adalah karena sistem presidensial multipartai di Indonesia rawan menimbulkan persoalan. Presiden dapat mengalami resistansi apabila terjadi multipartai dalam parlemen karena legislatif lebih dominan, oleh karena itu harus ada pembatasan jumlah partai politik untuk masuk ke dalam parlemen (DPR), salah satunya dengan menggunakan ambang batas parlemen atau *parliamentary threshold*.<sup>17</sup>

*Parliamentary threshold* yang diberlakukan dalam pemilu 2009 memang membawa dampak berkurangnya partai politik yang ada di DPR. Formasi anggota DPR periode 2009-2014 berjumlah 9 fraksi yang berasal dari partai-partai politik antara lain Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Demokrat,

---

<sup>15</sup>Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 menyatakan bahwa “Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.

<sup>16</sup>“*Parliamentary Threshold : Hantu Bagi Partai Baru*”, Source: <http://fh.unpad.ac.id/parliamentary-threshold-hantu-bagi-partai-baru>, diunduh 15 Oktober 2019.

<sup>17</sup>“*Parliamentary Threshold dan Parpol Baru Peserta Pemilu*”, Source: <https://m.detik.com/news/kolom/d-3977292/parliamentary-threshold-dan-parpol-baru-peserta-pemilu>, diunduh 15 Oktober 2019.

Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura).<sup>18</sup> Partai-partai tersebut berhasil memenuhi ketentuan *parliamentary threshold* yang disyaratkan undang-undang pemilu.

Tak dapat dipungkiri bahwa penerapan ketentuan *parliamentary threshold* ini berdampak kurang baik bagi keberadaan partai politik baru. Partai politik baru harus berupaya keras agar bisa memenuhi ketentuan *parliamentary threshold* ini. Terbukti dalam pelaksanaan pemilu legislatif tahun 2009, bahwa ada 29 partai politik yang tereliminasi dan tidak lolos masuk ke parlemen (DPR). Akan tetapi kenyataan tersebut belum dianggap cukup berhasil untuk menyederhanakan jumlah partai politik di Indonesia, sehingga pada pelaksanaan pemilu berikutnya tahun 2014 persentase *parliamentary threshold* ditingkatkan menjadi 3,5%. Ketentuan ini didasarkan pada Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>19</sup>

Terdapat perbedaan dalam undang-undang pemilu legislatif tahun 2009 dengan undang-undang pemilu legislatif tahun 2014 terkait dengan *parliamentary threshold*, yaitu perihal keberlakuannya. Jika dalam undang-undang pemilu tahun 2009 ketentuan *parliamentary threshold* ini hanya berlaku terhadap penentuan kursi DPR dan tidak berlaku dengan DPRD, maka dalam undang-undang pemilu tahun 2014 ketentuan *parliamentary threshold* tersebut berlaku untuk menentukan kursi partai politik di DPR maupun DPRD. Ketentuan ini menimbulkan protes partai-partai kecil. Partai-partai kecil tersebut kemudian mengajukan *judicial review* Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 tahun 2012 ke Mahkamah Konstitusi (MK). Melalui Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012, MK memutuskan tidak berlakunya *parliamentary threshold* sebesar 3,5% yang berlaku secara nasional sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 8 Ayat 1 dan 2 serta Pasal 208.<sup>20</sup> Mahkamah Konstitusi menilai

---

<sup>18</sup>Miftah Toha, 2014, *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, h. 137.

<sup>19</sup>Pasal 208 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menyatakan bahwa "Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota".

<sup>20</sup>Lihat Pasal 8 Ayat 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .

parliamentary threshold sebesar 3,5% bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas sehingga bertentangan pula dengan tujuan pemilu, yaitu memilih wakil rakyat mulai dari tingkat pusat hingga daerah.<sup>21</sup> Karena putusan MK ini maka ketentuan *parliamentary threshold* 3,5% ini dapat dianulir dalam pemilu legislatif tahun 2014.

Pada pemilihan umum legislatif tahun 2014 terdapat 15 partai politik yang ikut berpartisipasi dalam kontestasi politik. Tiga diantara 15 partai politik tersebut adalah partai politik lokal, sehingga praktis dalam pemilu legislatif tahun 2014 “hanya” 12 yang ikut berpartisipasi secara nasional. Dari 12 partai politik tersebut hanya terdapat 2 partai politik yang tidak memenuhi ketentuan *parliamentary threshold*, yaitu Partai Bulan Bintang (PBB) serta Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI).<sup>22</sup>

Peningkatan persentase *parliamentary threshold* dalam pemilihan umum legislatif tahun 2014 ternyata tidak mengurangi jumlah partai politik yang ada di DPR, malah bertambah satu dengan masuknya Partai Nasional Demokrat (Nasdem) di DPR, sehingga ada yang beranggapan bahwa peningkatan persentase *parliamentary threshold* tersebut kurang efektif untuk menyederhanakan jumlah partai politik yang ada di DPR.

Akan tetapi ketentuan *parliamentary threshold* ini tetap digunakan dan menjadi acuan dalam pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019.<sup>23</sup> Dasar hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 414 Ayat 1 yang menentukan

---

<sup>21</sup>Huda, Ni'matul dan Imam Nasef, *Op. Cit.*, h. 56.

<sup>22</sup>Partai politik yang memenuhi ketentuan *parliamentary threshold* Pemilu 2014, antara lain PDIP, Partai Golkar, PKS, PPP, PKB, PAN, Partai Demokrat, Partai Nasdem, Partai Gerindra, dan Partai Hanura.

<sup>23</sup>Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 14/PUU-XI/2008 dinyatakan bahwa pemisahan pemilihan presiden/wakil presiden adalah inskonstitusional. Ada 4 alasan yang menjadi pertimbangan MK untuk menyimpulkan bahwa pemilu serentak konstitusional, yaitu :

1. Pelaksanaan pemilu serentak mendorong penguatan sistem pemerintahan presidensial ;
2. Pemilu serentak sesuai dengan *original intent* (risalah perdebatan ketika pasal itu dibuat) Pasal 22 E UUD 1945 ;
3. Dari sisi penafsiran sistematik, Pasal 22 E Ayat 2 UUD 1945 menentukan bahwa yang dimaksud dengan pemilu berada dalam satu tarikan nafas, yaitu “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ;
4. Penyelenggaraan pileg dan pilpres secara serentak akan lebih efisien.

Lihat dalam buku Huda, Ni'matul, Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi.*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, h. 253-257.

*parliamentary threshold* dalam pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 meningkat menjadi 4% (empat per seratus persen).<sup>24</sup>

Ketentuan *parliamentary threshold* ini menjadi isu hangat saat dirumuskannya Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 di DPR. Rancangan undang-undang penyelenggaraan pemilu serentak yang saat itu dirumuskan oleh Panitia Khusus (Pansus) DPR RI bersama pemerintah disepakati menjadi rancangan undang-undang inisiatif pemerintah Republik Indonesia.<sup>25</sup> Melalui dinamika dan perdebatan yang cukup panjang, maka akhirnya pemerintah dan DPR menyepakati *parliamentary threshold* dalam pemilu serentak tahun 2019 sebesar 4%.

Hasil pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019 yang menentukan *parliamentary threshold* sebesar 4% ternyata hanya mampu “menyingkirkan” satu partai politik saja di DPR, yaitu Partai Hanura. Dengan demikian otomatis sebenarnya jumlah partai politik yang ada di DPR nyaris tidak ada perubahan dibandingkan dengan hasil pemilu legislatif sebelumnya, selalu berkisar di angka 9 dan 10. Hal ini sebetulnya menjadi problematika tersendiri. Diberlakukannya ketentuan *parliamentary threshold* ternyata memang tidak membuat jumlah partai politik di DPR berkurang. Semua menjadi serba salah. Maka dari itu ketentuan tentang *parliamentary threshold* ini selalu menjadi perdebatan. Ketika persentase *parliamentary threshold* dinaikkan menjadi lebih tinggi sekitar 5-7%, maka akan memunculkan persoalan lain. Akan ada banyak suara pemilih secara nasional yang terbuang.<sup>26</sup> Ketika persentase *parliamentary threshold* dikecilkan atau sama seperti yang telah ditentukan dalam pemilu sebelumnya maka akan tetap menjadi masalah. Dapat dikatakan bahwa dampak dari dilaksanakannya ketentuan *parliamentary threshold* ini akan berpengaruh terhadap kelangsungan sistem pemerintahan presidensial Indonesia.

---

<sup>24</sup>Pasal 414 Ayat 1 menyatakan bahwa “Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% (empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR”. Berdasarkan pemahaman yang demikian, UUD 1945 memang tidak memisahkan penyelenggaraan pileg dan pilpres.

<sup>25</sup>Agun Gunandjar Sudarsana, *Op. Cit.*, h. 134.

<sup>26</sup>Fenomena ini persis seperti dalam sistem pemilu distrik. Sistem pemilu distrik adalah sebuah sistem pemilu yang dapat menyebabkan suara pemilih hilang, karena dalam sistem pemilu distrik yang berdasarkan letak geografis atau kewilayahan suara pemilih yang pilihannya kalah sama sekali tidak diperhitungkan. Dengan demikian otomatis akan banyak suara pemilih yang terbuang. Dalam sistem pemilu distrik, partai politik yang bisa menempatkan wakilnya di parlemen adalah hanya partai politik yang perolehan suaranya terbanyak dalam sebuah distrik.

Terlalu banyak partai politik yang duduk di DPR akan menimbulkan kerawanan hubungan yang harmonis antara Presiden dan DPR. Ketika presiden tidak mampu merangkul partai politik di DPR, maka akan berpotensi menghambat kebijakan-kebijakan Presiden, kecuali jika partai politik yang ada di DPR merupakan partai politik koalisi pendukung pemerintah. Tentang ini pernah diingatkan oleh Scott Mainwaring yang menyatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial itu rawan menimbulkan instabilitas hubungan antara eksekutif dan legislatif, apalagi jika dipadukan dengan sistem multipartai.

Ketidakberhasilan penerapan *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold* untuk menyederhanakan jumlah partai politik tentu berimbas terhadap pengajuan partai politik untuk mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden. Banyaknya partai politik di DPR tentu saja memungkinkan semua partai politik mengajukan calon presiden dan wakil presidennya. Untuk itulah dirasa perlu diberlakukan *presidential threshold* dalam pemilu tahun 2004. Terbukti pada saat pemilihan presiden dan wakil presiden dalam pemilu tahun 2004 terdapat lima pasang calon presiden dan wakil presiden.<sup>27</sup> Hasilnya butuh dua putaran pemilihan untuk dapat menghasilkan pasangan presiden dan wakil presiden terpilih. Pada pemilihan presiden dan wakil presiden tahun 2004 pertama kali mulai diberlakukan ketentuan *presidential threshold* melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Pasal 5 Ayat 4 yang menyatakan bahwa pasangan calon presiden dan wakil presiden dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh minimal 15% (lima belas per seratus persen) kursi DPR atau memperoleh minimal 20% (duapuluh per seratus persen) suara sah pemilu secara nasional.<sup>28</sup>

*Presidential threshold* adalah ketentuan mengenai ambang batas suara yang diperoleh partai politik atau gabungan partai politik secara nasional dalam pemilu legislatif untuk dapat mencalonkan presiden dan wakil presiden dalam pemilihan presiden dan wakil presiden. Ketentuan tentang *presidential threshold* ini oleh pembentuk undang-undang dianggap sebagai salah satu cara untuk menguatkan

---

<sup>27</sup>Lima pasang calon presiden dan wakil presiden dalam pemilihan presiden tahun 2004 adalah : Megawati Soekarnoputri dan Hasyim Muzadi, Soesilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla, Amin Rais dan Siswono Yudohusodo, Wiranto-Salahuddin Wahid, dan Hamzah Haz-Agum Gumelar.

<sup>28</sup>Lebih lengkap dapat dilihat dalam Pasal 5 Ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.

sistem pemerintahan presidensial melalui penyederhanaan partai politik,<sup>29</sup> walaupun sebetulnya hal ini sangat mungkin untuk diperdebatkan.

Ketentuan tentang *presidential threshold* juga terdapat dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang menyatakan bahwa calon presiden dan wakil presiden dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang mempunyai suara sah secara nasional dalam pemilu sebesar 25% (duapuluh lima per seratus persen) atau memperoleh 20% (duapuluh per seratus persen) kursi di DPR. Dalam undang-undang baru tersebut terdapat perubahan persentase *presidential threshold* yang meningkat. Ketentuan dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 8 ini tetap menjadi landasan hukum penyelenggaraan pemilu presiden dan wakil presiden tahun 2014.

Ketentuan tentang *presidential threshold* ini sudah dua kali diatur dalam undang-undang pemilu, akan tetapi menjadi perdebatan yang mengemuka saat pelaksanaan pemilu serentak tahun 2019. Ada yang beranggapan bahwa ketentuan *presidential threshold* yang terdapat dalam Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Serentak<sup>30</sup> dinilai bertentangan dengan beberapa pasal yang terdapat dalam UUD 1945 diantaranya adalah Pasal 6A Ayat 2 UUD 1945.<sup>31</sup> *Presidential threshold* merupakan penjabaran Pasal 6A Ayat 2 UUD 1945. Akan tetapi yang paling banyak terkena imbasnya akibat diberlakukannya ketentuan *presidential threshold* adalah partai politik. Melihat hasil pemilu tahun 2014, tidak ada satupun partai politik yang memenuhi ketentuan *presidential threshold* yang ditentukan oleh undang-undang pemilu. Itu artinya tidak ada satupun partai politik yang dapat mengajukan calon presiden dan wakil presidennya. Kondisi ini jelas merugikan partai politik secara konstitusional karena sesungguhnya partai

---

<sup>29</sup>Agun Gunandjar Sudarsana, *Op. Cit.*, h. 135.

<sup>30</sup>Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Serentak menyatakan bahwa “Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (duapuluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (duapuluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada pemilu anggota DPR sebelumnya.”.

<sup>31</sup>Pasal 6A Ayat 2 UUD 1945 menyatakan bahwa “Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum”.

politik dijamin oleh konstitusi berdasarkan Pasal 6A Ayat 2 UUD 1945 untuk mengajukan calon presiden dan wakil presidennya.<sup>32</sup>

Sebagai negara yang memilih dan menerapkan sistem pemeritahan presidensial, maka pilihan untuk menjadikan persentase hasil pemilu legislatif sebagai basis menghitung ambang batas pengajuan calon presiden dan wakil presiden sulit untuk dibenarkan.<sup>33</sup> Pemberlakuan ambang batas tertentu dalam pencalonan presiden tidak lazim dalam sistem pemerintahan presidensial, apalagi jika dikaitkan dengan perolehan suara atau kursi parlemen. Secara teoretis, basis legitimasi seorang presiden dalam skema sistem pemerintahan presidensial tidak ditentukan oleh formasi politik parlemen hasil pemilu legislatif.<sup>34</sup> Dalam sistem pemerintahan presidensial, lembaga legislatif dan eksekutif itu adalah dua institusi yang terpisah dan masing-masing sama mendapat mandat langsung dari rakyat melalui pemilu, sehingga memiliki basis legitimasi yang berbeda. Sangat dimungkinkan pula pemilih memiliki alasan yang berbeda dalam memilih anggota legislatif dan presiden.

Bedasarkan uraian di atas, menurut penulis Pasal 222 tentang *parliamentary threshold* dan Pasal 414 tentang *presidential threshold* dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 perlu dievaluasi kembali. Besarnya persentase ketentuan *parliamentary threshold* mungkin bisa untuk perlu untuk diperbaharui kembali, apakah dengan menambah besarnya persentase atau persentasenya tetap tapi pendirian partai politik baru lebih diperketat lagi atau memperketat persyaratan partai politik baru yang ingin mengikuti pemilu legislatif, misalnya harus telah berdiri sekian tahun dulu baru bisa mengikuti pemilu. Demikian pula dengan ketentuan *presidential threshold* sebaiknya dihilangkan karena terkesan dipaksakan penerapannya dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Adanya *presidential threshold* membuat hak konstitusional partai politik untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden “tercederai” dan juga dianggap sebagai bentuk diskriminasi terhadap partai politik.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup>Ayon Diniyanto, “Mengukur Dampak Penerapan *Presidential Threshold* di Pemilu Serentak Tahun 2019”, *Indonesian State Law Review*, Volume 1, Nomor 1, Oktober 2018, h. 30.

<sup>33</sup>Saldi Isra, *Op. Cit.*, h. 25.

<sup>34</sup>“*Salah Kaprah Presidential Threshold.*”, Source: <http://lipi.go.id/berita/single/SALAH-KAPRAH-PRESIDENTIAL-THRESHOLD/7896>, diunduh 10 Oktober 2019.

<sup>35</sup>Ayon Diniyanto, *Op. Cit.*, h. 31.

### C. Kesimpulan

Dari awal diterapkan persoalan ambang batas suara pemilu (*threshold*) selalu menjadi bahan perdebatan. Paling banyak menuai perdebatan adalah persoalan tentang *parliamentary threshold* dan *presidential threshold*. Sampai diberlakukannya undang-undang pemilu terakhir, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Serentak persoalan tentang persentase *parliamentary threshold* dan *presidential threshold* tetap mengemuka. Banyaknya partai politik yang tumbuh dan berkembang di Indonesia pasca pemerintahan Orde Baru rupanya memunculkan persoalan tersendiri dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia. Banyaknya partai politik tersebut dianggap dapat mengganggu keefektifitasan sistem pemerintahan presidensial Indonesia, dan *parliamentary threshold* dianggap sebagai instrumen untuk menekan jumlah partai politik di DPR. Akibatnya tiga kali perubahan undang-undang pemilu, tiga kali itu pula persentase *parliamentary threshold* selalu berubah dan perlahan meningkat. Tiga kali perubahan tersebut pun tidak membuat jumlah partai politik di DPR menurun, justru stagnan di angka yang tetap. Diberlakukannya *presidential threshold* juga karena imbas dari “gagalnya” *parliamentary threshold* menekan jumlah partai politik di DPR, sehingga memunculkan kekhawatiran partai politik masing-masing mengajukan calon presiden dan wakil presidennya. Pemberlakuan *presidential threshold* ini sebenarnya juga menimbulkan pro dan kontra. *Presidential threshold* dianggap tidak lazim diberlakukan dalam sistem pemerintahan presidensial. Seperti yang telah diketahui dalam sistem pemerintahan presidensial, antara eksekutif dan legislatif itu terpisah dan dipilih melalui pemilihan tersendiri. Dari persoalan yang telah diuraikan ini penulis merekomendasikan untuk memperketat peluang partai politik di Indonesia untuk mengikuti pemilu, artinya diperlukan persyaratan khusus bagi partai politik baru untuk dapat mengikuti pemilu, kemudian bisa juga ditempuh dengan menaikkan lebih tinggi persentase *parliamentary threshold* yang berlaku di undang-undang pemilu sekarang. Sehingga apabila kedua hal ini berhasil diwujudkan dalam undang-undang pemilu yang baru dan berhasil pula diterapkan dalam pemilu berikutnya maka

sesungguhnya ketentuan tentang persentase *presidential threshold* dalam undang-undang pemilu tidak diperlukan lagi.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU-BUKU

- Azed, Abdul Bari, Makmur Amir. 2013, *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Isra, Saldi, Khairul Fahmi, 2019, *Pemilihan Umum Demokratis ; Prinsip-Prinsip Depok: Dalam Konstitusi Indonesia*, RajaGrafindo Persada.
- Saldi Isra, 2017, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Jakarta: Themis Publishing.
- Agun Gunanjar Sudarsana, 2019, *Pemilu Damai, Berintegritas, dan Menyejahterakan*, Jakarta: PT. Semesta Rakyat Merdeka.
- Miftah Toha, 2014, *Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Huda, Ni'matul, Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Agus Riwanto, 2016, *Hukum Partai Politik dan Hukum pemilu di Indonesia; Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Efektif*, Yogyakarta: Thafa Media.

### UNDANG-UNDANG

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Serentak

## **JURNAL**

Ayon Diniyanto, “Mengukur Dampak Penerapan *Presidential Threshold* di Pemilu Serentak Tahun 2019”, *Indonesian State Law Review*, Volume 1, Nomor 1, Oktober 2018, h. 30.

## **INTERNET**

Source: [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)., diunduh 12 Oktober 2019.

“*Parliamentary Threshold : Hantu Bagi Partai Baru*”, Source: <http://fh.unpad.ac.id/parliamentary-threshold-hantu-bagi-partai-baru>, diunduh 15 Oktober 2019.

“*Parliamentary Threshold dan Parpol Baru Peserta Pemilu*”, <https://m.detik.com/news/kolom/d-3977292/parliamentary-threshold-dan-parpol-baru-peserta-pemilu>, diunduh 15 Oktober 2019.

“*Salah Kaprah Presidential Threshold*”, <http://lipi.go.id/berita/single/SALAH-KAPRAH-PRESIDENTIAL-THRESHOLD/7896>, diunduh 10 Oktober 2019.