

Evaluasi Sistem Pemilu dan Ambang Batas Parlemen di Indonesia

M Zidny Ilman Nafian¹

Abstract

The proportional electoral system has given rise to differences in the perspective of popular sovereignty. With careful consideration regarding the establishment of a proportional electoral system, it is hoped that elections can be created based on people's sovereignty. It is considered that the determination of parliamentary thresholds still needs to be reviewed. Determining the electoral system and parliamentary thresholds is a fundamental problem in organizing elections in Indonesia. This research uses normative research methods with a normative juridical approach, which is based on statutory regulations, opinions of legal experts, and factual case studies. Data collection techniques were carried out through literature studies from books, journals, articles and statutory regulations. The data analysis technique used in this research is a qualitative data analysis technique which refers to the facts and data that have been collected. Based on the results of the research, the author found several shortcomings in determining the 4% parliamentary threshold which requires further study in determining it. The author believes that a closed proportional system with the proposed adjustments can be the right solution to advance democracy in Indonesia, while maintaining political stability and fair representation for all Indonesian people.

Keywords: Election System, Threshold, People's Sovereignty.

Abstrak

Sistem pemilu proporsional telah melahirkan perbedaan dalam perspektif kedaulatan rakyat. Dengan pertimbangan yang matang mengenai penetapan sistem pemilu proporsional diharapkan dapat menciptakan pemilu yang berdasarkan kedaulatan rakyat. Penetapan ambang batas parlemen dinilai masih perlu dilakukan kajian ulang. Penentuan sistem pemilu dan ambang batas parlemen menjadi permasalahan mendasar dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan yuridis normatif, yang berlandaskan pada peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli hukum, dan studi kasus faktual. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur yang dikaji dari buku, jurnal, artikel, dan Peraturan Perundang-Undangan. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif yang mengacu pada fakta dan data yang telah dikumpulkan. Berdasarkan hasil penelitian penulis menemukan beberapa kekurangan dalam penetapan ambang batas parlemen 4% yang perlu dilakukan kajian lebih lanjut dalam penetapannya. Penulis percaya bahwa sistem proporsional tertutup dengan penyesuaian yang diusulkan dapat menjadi solusi yang tepat untuk memajukan demokrasi di Indonesia, dengan tetap menjaga stabilitas politik dan representasi yang adil bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kata Kunci: Sistem Pemilu, Ambang Batas, Kedaulatan Rakyat.

Pendahuluan

Pemilu adalah salah satu sarana bagi rakyat dalam mengimplementasikan kedaulatan rakyat. Dalam UUD NRI Tahun 1945 telah disebutkan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat yang dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Salah satu instrumen dalam melaksanakan kedaulatan rakyat adalah dengan penyelenggaraan pemilu yang diselenggarakan secara langsung. Lika liku perkembangan pemilu sudah terjadi sejak masa sistem pemerintahan Indonesia berupa parlementer, tepatnya tahun 1955 pada masa kabinet Burhanuddin Harahap.² Sebenarnya keinginan untuk menyelenggarakan pemilu sudah ada sejak Indonesia merdeka pada 17 Agustus 1945. Hal itu disampaikan oleh presiden dan wakil presiden saat itu yaitu, Soekarno dan

¹M Zidny Ilman Nafian, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, E-mail: 23410274@students.uui.ac.id

²Arif Sugitanata and Abdul Majid, "Sistem Pemilu Sebagai Wujud Demokrasi Di Indonesia: Antara Orde Lama, Orde Baru Dan Reformasi," *Qaumiyah: Jurnal Hukum Tata Negara* Vol. 2 (2021), <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/galuhjustisi/article/view/2139>.

Mohammad Hatta, untuk memilih Konstituante pada tahun 1946. Akan tetapi, dikarenakan stabilitas keamanan pasca kemerdekaan belum stabil akhirnya keinginan tersebut baru bisa direalisasikan pada Tahun 1955.³

Pasca runtuhnya Rezim Demokrasi Terpimpin yang diprakarsai oleh Soekarno, Soeharto diangkat sebagai pejabat presiden hingga terpilihnya presiden oleh MPR hasil pemilihan umum melalui Sidang Istimewa MPRS pada 7 Maret 1967. Dalam Tap No. XI/MPRS/1966, MPR memberi amanah kepada pemerintahan yang baru untuk menyelenggarakan pemilu pada bulan Juli 1968, namun dikarenakan belum terbentuknya UU Pemilu dan UU tentang Struktur dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD sehingga pemilu belum dapat terlaksana.⁴ Pada masa Rezim Soeharto pemilu telah diselenggarakan sebanyak enam kali yaitu pada tahun 1971, 1977, 1982, 1987, 1992 dan 1997. Dari sekian pemilu yang telah diselenggarakan, Partai Golkar yang saat itu memegang kendali pemerintahan selalu keluar menjadi pemenang dalam pemilu. Soeharto yang berkuasa selama 32 tahun menjalankan pemerintahan secara otoriter dan keluar dari nilai-nilai demokrasi. Rezim ini berakhir dengan pernyataan pengunduran diri Soeharto yang dibacakan di *credential room* Istana Negara pada 21 Mei 1998.⁵ Tonggak reformasi ditandai dengan peralihan kekuasaan Presiden Soeharto kepada B.J. Habibie yang bersamaan dengan pembacaan pernyataan pengunduran diri Presiden Soeharto. Pasca runtuhnya Rezim Soeharto, pemilu pertama diselenggarakan pada tanggal 7 Juni 1999 yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Pemilu dengan asas demokratis, yaitu: langsung, umum, jujur dan adil atau biasa disebut *luber jurdil*.⁶ Pemilu dengan sistem proporsional terbuka mulai diberlakukan pada tahun 2004 berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2003 bila mana tidak ada calon yang mencapai angka Bilangan Pembagi Pemilih (BPP), maka penetapan calon terpilih dilaksanakan berdasarkan nomor urut. Pada Pemilu 2009 direncanakan akan menggunakan metode penetapan berdasarkan nomor urut yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, penetapan calon terpilih dilakukan sesuai dengan perolehan suara terbanyak bagi calon yang memperoleh suara lebih dari 30% BPP. Tapi pada intinya tetap mengacu pada nomor urut. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008, penetapan calon terpilih dilakukan sesuai dengan perolehan suara terbanyak bagi calon yang memperoleh suara lebih dari 30% BPP. Tapi pada pokoknya tetap mengacu pada nomor urut.⁷ Akan tetapi, berdasarkan keputusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2008, penerapan sistem pemilu proporsional terbuka murni kembali diberlakukan, karena penetapan calon legislatif berdasarkan nomor urut dinilai dapat berpotensi menghilangkan suara rakyat.⁸

³*Ibid.*

⁴Topo Santoso and Ida. Budhiati, *Pemilu Indonesia : Kelembagaan, Pelaksanaan Dan Pengawasan.*, ed. Tarmizi, Cetakan Ke-1 (Jakarta: Sinar Grafika, 2019).

⁵Di akses dari <https://www.kompas.com/stori/read/2023/05/15/220000779/kronologi-pengunduran-diri-presiden-soeharto> pada tanggal 1 Mei 2024 pada pukul 15.17 WIB

⁶Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Pemilu dengan Asas Demokratis

⁷Khairul Fahmi, "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif," *Jurnal Konstitusi* 7 (2016), <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/735/227>.

⁸Fahri Bachmid, "Eksistensi Kedaulatan Rakyat Dan Implementasi Parliamentary Threshold Dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia," *SIGN Jurnal Hukum* 2, no. 2 (November 19, 2020): 87–103, <https://doi.org/10.37276/sjh.v2i2.83>.

Banyaknya partai yang muncul pasca reformasi menjadi isu yang sangat krusial. Kondisi ini sangat tidak sesuai dengan cita-cita Amandemen Konstitusi yang menginginkan penguatan pada sistem presidensial. Dalam rangka merealisasikan cita-cita dan tujuan dari Amandemen Konstitusi, maka ditetapkanlah UU yang mengatur mengenai ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) yang tertuang dalam Pasal 202 Ayat 1 UU No. 10 Tahun 2008 yang mensyaratkan Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara setidaknya 2,5% dari total jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di DPR. Dalam perkembangannya, *parliamentary threshold* hampir selalu mengalami peningkatan dalam setiap penyelenggaraan Pemilu. Pada tahun 2014 *parliamentary threshold* meningkat dari yang awalnya 2,5% menjadi 3,5%, kemudian menjadi 4% pada pemilu tahun 2019 hingga sekarang.⁹

Ketentuan penerapan ambang batas parlemen 4% dan penggunaan sistem pemilu proporsional terbuka telah menimbulkan beragam reaksi dari berbagai pihak. Perludem berpendapat bahwa penerapan ambang batas parlemen 4% tidak dapat mencerminkan asas kedaulatan rakyat yang terkandung dalam Pasal 2 Ayat 1 Undang-Undang Dasar Tahun 1945.¹⁰ Selain itu, sistem proporsional terbuka dianggap dapat mengakibatkan pelemahan partai politik dan praktik *money politics*.

Berdasarkan penjabaran di atas, penulis tertarik untuk mengkaji mengenai sistem pemilu proporsional yang diterapkan di Indonesia baik dari segi kekurangan maupun kelebihan. Selain itu, penulis juga berusaha untuk menuangkan gagasan mengenai sistem apakah yang cocok untuk pemilihan umum. Adapun manfaat dari penelitian ini adalah untuk memberikan pemahaman dan pandangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai pembentuk regulasi supaya tetap suara dalam pemilu dapat dimanfaatkan secara efektif dan menjadi realisasi sarana kedaulatan rakyat.

Rumusan Masalah

1. Apa kelebihan dan kekurangan serta tantangan penerapan sistem pemilu proporsional dan ambang batas parlemen di Indonesia?
2. Bagaimana tantangan implementasi sistem pemilu proporsional dan ambang batas parlemen di Indonesia?
3. Apa sistem pemilu dan berapa ambang batas parlemen yang ideal di Indonesia?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan yuridis normatif, yang berlandaskan pada peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli hukum, dan studi kasus faktual. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi literatur yang dikaji dari buku, jurnal, artikel, dan Peraturan Perundang-Undangan.

⁹Fahri Bachmid, *Op.Cit.*

¹⁰Di akses dari <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=20080&menu=2> pada tanggal 2 Mei 2024 pada pukul 13.33 WIB

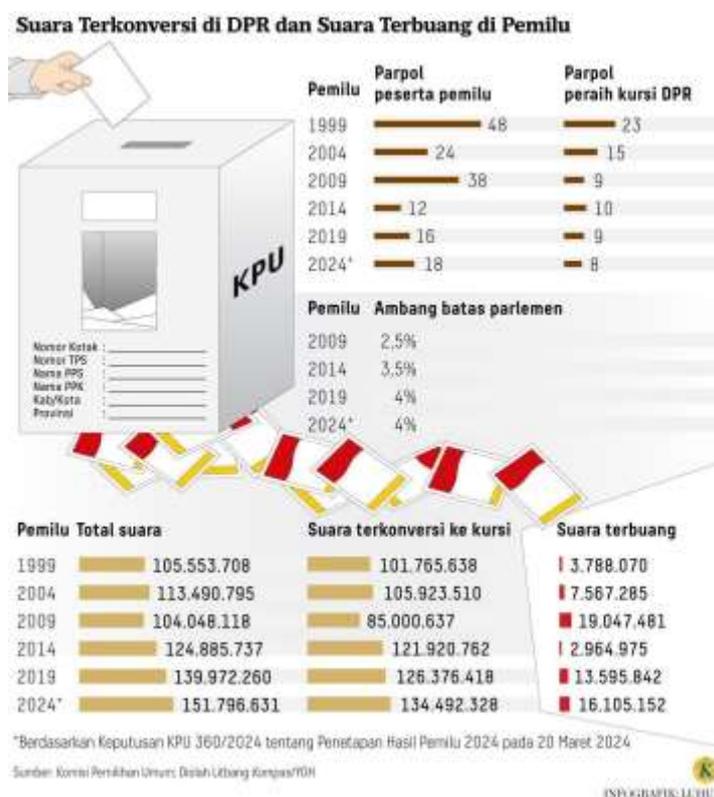
Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data kualitatif yang mengacu pada fakta dan data yang telah dikumpulkan.

Hasil dan Pembahasan

Indonesia adalah salah satu negara yang menerapkan sistem pemilu proporsional dan ambang batas parlemen dalam kontestasi pemilu. Sistem pemilu proporsional merupakan sistem dimana pembagian kursi DPR didasarkan pada hasil perolehan suara partai politik.¹¹ Di Indonesia sendiri pernah diterapkan sistem pemilu proporsional tertutup maupun terbuka. Menurut UU Pasal 168 ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyatakan bahwa “Pemilu untuk memilih DPR, DPRD Provinsi, DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka”.¹² Tidak hanya, itu Indonesia juga menerapkan ambang batas parlemen yang diatur dalam Pasal 414 Ayat 1 UU Pemilu yang mengatur 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.”¹³

Grafik 1.

Grafik Parpol Peserta Pemilu, Persentase Ambang Batas Parlemen dan Jumlah Suara Pada Pemilu Tahun 1999-2024



Sumber: Litbang Kompas

¹¹Jimly. Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, 1st ed. (Depok: Rajawali Pers, 2019).

¹²Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

¹³*Ibid.*

Penerapan kedua hal tersebut tentunya memiliki dampak yang signifikan terhadap perolehan hasil suara dan penentuan jumlah kursi di DPR bagi setiap partai politik di Indonesia. Dari Grafik 1. Kita bisa melihat bahwa, terjadi penyederhanaan partai politik seiring dengan meningkatnya ambang batas parlemen. Di sisi lain, kita harus sadar bahwa dengan meningkatnya ambang batas parlemen semakin banyak suara yang tidak terakomodasi dalam tahap konversi kursi. Maka dari itu, penulis akan membahas mengenai penerapan sistem proporsional (terbuka dan tertutup) dan ambang batas parlemen 4%, serta gagasan terhadap pemilu yang ideal di Indonesia dalam sub-bab terpisah.

1. Penerapan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka dan Tertutup dalam Ragam Perspektif Serta Dilema Ambang Batas Parlemen 4% dalam Pemilu di Indonesia

Penerapan sistem pemilu proporsional terbuka yang sudah berjalan dari tahun 2004 hingga saat ini dinilai sebagai implementasi dari prinsip kedaulatan rakyat yang tercermin dari putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 yang mana penetapan calon legislatif didasarkan pada perolehan suara terbanyak.¹⁴ Hakim Konstitusi Suhartoyo juga menyampaikan bahwa sistem proporsional terbuka dapat mendorong kebebasan memilih dalam menentukan calon legislatif yang paling mewakili calon legislatif mereka.¹⁵

Di sisi lain, Hakim Konstitusi Arief Hidayat melayangkan *dissenting opinion* mengenai penetapan sistem pemilu proporsional terbuka yang telah dilaksanakan dari 2004, dia menyatakan bahwa sistem ini didasarkan pada demokrasi yang lemah, dikarenakan para calon legislatif dinilai menghalalkan segala cara untuk mengeruk suara masyarakat.¹⁶ Selain itu, maha guru Hukum Tata Negara Prof. Yusri Ihza Mahendra juga memberikan pandangan yang berlawanan terhadap sistem proporsional terbuka. Beliau menyampaikan bahwa sistem pemilu proporsional terbuka dapat melemahkan posisi partai politik, kader-kader berkualitas yang berideologi kuat tersingkir oleh figur-figur terkenal yang pada kenyataannya belum tentu bisa bekerja dengan baik. Hal ini, menyebabkan partai politik tidak berfokus dalam membina kader yang berpendidikan politik kuat, tapi lebih berfokus mencari kader populer yang dapat mendanai partai secara finansial.¹⁷ Tidak hanya itu, sistem proporsional terbuka rawan terjadi praktik *money politics*, yang memberikan keuntungan kepada kandidat yang unggul secara finansial dalam menggalang suara saat kampanye. Modal kampanye yang relatif besar cenderung merugikan bagi kandidat yang kurang secara finansial.¹⁸

¹⁴Khairul Fahmi, *Op.cit.*, hlm.122

¹⁵Di akses dari <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=19260> pada tanggal 2 Mei 2024 pada pukul 17.37 WIB.

¹⁶*Ibid.*

¹⁷Di akses dari <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=19011> pada tanggal 2 Mei 2024 pada pukul 18.00 WIB

¹⁸Lidwina Aprilliana and Allo Tangko, "Perbandingan Sistem Proporsional Terbuka Dan Sistem Proporsional Tertutup Dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia," *Bureaucracy Journal: Indonesian Journal of Law and Social-Political Governance*, n.d., <https://doi.org/10.53363/bureau.v3i3.380>.

Namun, bukan berarti dengan kelemahan yang dimiliki sistem pemilu proporsional terbuka menjadikan sistem proporsional tertutup lebih unggul. Ketua Hakim Konstitusi Suhartoyo menyampaikan bahwa sistem proporsional tertutup dapat menyebabkan kurangnya akuntabilitas kandidat dan praktik oligarki dalam melanggengkan kekuasaan.¹⁹

Penetapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) dilakukan sebagai wujud pengejawantahan dari tujuan Amandemen UUD 1945 yang menginginkan sistem presidensial yang kuat. Hal ini dikarenakan fenomena multi-partai yang terjadi pasca reformasi.²⁰ Dasar hukum penerapan ambang batas parlemen adalah Pasal 414 Ayat 1 UU Pemilu yang menyebutkan 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.*"

Kemudian dalam pasal selanjutnya disebutkan bahwa "*Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara ... tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR di setiap daerah pemilihan.*"

Penerapan ambang batas ini tidak serta merta menuai afirmasi dari berbagai kalangan. Yang paling terbaru adalah permohonan yang diajukan oleh Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) dalam perkara Nomor 116/PUU-XXI/2023.²¹ Yang mengajukan permohonan uji materiil terhadap Pasal 414 Ayat 1 UU Pemilu. Wakil Ketua Konstitusi Sadil Isra mengungkapkan bahwa ambang batas parlemen 4% dapat menghilangkan hak konstitusional pemilih dengan alibi menciptakan sistem presidensial yang kuat. Selain itu, ia menuturkan bahwa ambang batas ini tak sesuai dengan prinsip kedaulatan rakyat yang tertuang dalam Pasal 2 Ayat 1 UUD NRI Tahun 1945.

Partai kecil dirasa tersingkirkan dengan adanya ambang batas parlemen 4% ini. Partai kecil akan otomatis hangus begitu saja, keterwakilan masyarakat yang berada dalam partai kecil akan terpinggirkan. Selain itu, partai politik dengan basis pendukung yang besar akan diuntungkan dengan adanya ambang batas ini. dalam hal ini, partai-partai kecil yang baru akan kesulitan dalam berkompetisi dalam pemilu dan mendapatkan dukungan dari masyarakat.²²

2. Tantangan Implementasi Sistem Proporsional dan Ambang Batas Parlemen di Indonesia.

¹⁹Di akses dari <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=19260> pada tanggal 2 Mei 2024 pada pukul 19.05 WIB.

²⁰Muh Nurman, "Tinjauan Hukum Penerapan Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Threshold) Dalam Pemilihan Umum Legal Review On Implementation Of Parliamentary Threshold In General Elections," *Jurnal Ilmiah Fenomena* 21 (2023).

²¹Di akses dari <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=19790&menu=2> pada tanggal 2 Mei 2024 pada pukul 19.51 WIB.

²²Saltiel Sandri. Nae, F. Tommy. Sumakul, and B. Hendrik. Sompotan, "Analisis Yuridis Tentang Ambang Batas (Parliamentary Threshold) Dalam Pemilihan Umum Dewan Rakyat Republik Indonesia Keluarnya Undang-Undang 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan," *Lex Administratum XI* (2021), <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/download/35240/32969/74469>

Dengan jumlah populasi yang sangat besar dan bangsa yang majemuk, bukan menjadi perihal yang gampang dalam menentukan sistem pemilu proporsional yang tepat. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, implementasi sistem pemilu proporsional memiliki tantangannya masing-masing.

Sebagai sistem pemilu yang sudah diterapkan selama dua dekade, penulis beranggapan, bahwa sistem pemilu proporsional terbuka memiliki tantangannya sendiri, sebagai berikut:

- a. *Fragmentasi Politik*: Sistem ini berpotensi meningkatkan jumlah partai politik (parpol) yang lolos ke parlemen, sehingga memicu fragmentasi politik. Hal ini dapat mempersulit proses koalisi dan pengambilan keputusan di parlemen. Kondisi ini, kurang cocok dengan sistem pemerintahan presidensial yang digunakan oleh Indonesia, dikarenakan dapat menyebabkan instabilitas yang terjadi.
- b. *Dominasi Money Politics*: Sistem ini rentan terhadap praktik politik uang karena kandidat harus bersaing memperebutkan suara individu. Hal ini didasarkan tendensi para pemilih yang lebih memilih siapa yang memberi lebih banyak materi kepada mereka, tanpa mempertimbangkan kompetensi yang dimiliki kandidat tersebut. Akibatnya, masyarakat yang kurang beruntung atau tidak memiliki modal akan cenderung kalah bersaing dengan para pemodal atau kaum borjuis. Lebih lanjut, representasi rakyat kecil di parlemen akan menjadi angan belaka
- c. *Kurangnya Kompetensi Kandidat Terpilih*: Dominasi kandidat populer mengalahkan kader-kader partai yang lebih berkompeten. Sistem pemilihan ini cenderung menguntungkan para kandidat yang memiliki popularitas di kalangan masyarakat. Partai politik lebih memberikan kesempatan bagi mereka yang dapat meraup suara lebih banyak ketimbang mempertimbangkan kompetensi yang dimiliki oleh kandidat yang diusungnya. Kondisi ini akan memarjinalkan kader-kader partai yang seharusnya memiliki pendidikan politik yang lebih mumpuni.

Sebagai antitesis terhadap sistem pemilu proporsional terbuka, tidak dapat menghindarkan sistem pemilu proporsional tertutup dari tantangan dalam penerapannya seperti yang disebutkan sebagai berikut:

- a. *Kurangnya Representasi Perempuan dan Minoritas*: Sistem ini dapat mempersulit perempuan dan minoritas untuk mendapatkan kursi di parlemen karena mereka mungkin tidak berada di urutan teratas daftar calon parpol. Meskipun, sekarang sudah ada peraturan yang meregulasi terkait ambang batas representasi perempuan di parlemen, akan tetapi hal ini dirasa akan kurang efektif karena para kandidat ditempatkan para penguasa parpol.
- b. *Lemahnya Demokrasi Internal Parpol*: Sistem ini memperkuat kekuasaan elite parpol dalam menentukan calon, sehingga menghambat demokrasi internal parpol. Pemilihan yang dilakukan oleh elite parpol ditakutkan akan menimbulkan subjektivitas dalam pemilihan kandidat. Kondisi ini, dikhawatirkan akan menyebabkan dominasi oligarki dalam lingkungan parpol.
- c. *Kurangnya Akuntabilitas Kandidat*: Sistem ini dapat mengurangi keterbukaan terkait siapa nantinya yang akan terpilih. Pemilih tidak secara langsung mengetahui para kandidat yang akan dipilih, pemilih hanya dapat mencoblos

partai politiknya. Kurangnya transparansi yang diakomodasi sistem ini, dapat menurunkan kepercayaan dan partisipasi para pemilih terhadap calon yang mereka yakini dapat merepresentasikan aspirasi mereka.

Penerapan Ambang Batas Parlemen 4% yang banyak menuai kontroversi tidak luput dari tantangan dalam konteks politik di Indonesia. Berikut adalah tantangannya:

- a. Membatasi Partisipasi Politik: Ambang batas dapat menghambat partisipasi politik parpol kecil dan baru, sehingga mengurangi keragaman ideologi di parlemen. Partai politik baru yang notabene belum memiliki basis suara kecil akan sangat kesulitan bersaing dengan partai-partai besar. Dengan begitu, keragaman perspektif di parlemen akan itu-itu saja. Hal ini akan menyulitkan parlemen dalam memiliki ragam perspektif baru yang mungkin dapat menjadi pembaharu ideologi di parlemen.
- b. Memperkuat Partai Besar: Sistem ini dapat memperkuat dominasi parpol besar dan meminggirkan parpol kecil, sehingga memicu kebuntuan politik. Kondisi ini dapat mengakibatkan kecilnya kemungkinan partai politik baru dalam mengikuti kontestasi pemilu akibat kecilnya basis suara sehingga partai-partai besar akan cenderung menguasai parlemen.
- c. Melemahkan Representasi Masyarakat: Ambang batas dapat menyebabkan hilangnya suara dari kelompok minoritas yang tidak diwakili oleh parpol besar. Kondisi dapat menjadi keadaan yang pelik dikarenakan dapat memicu hilangnya sebagian suara masyarakat, hal ini sangat bertolak belakang dengan sistem demokrasi yang berusaha untuk mengakomodasi aspirasi masyarakat.

3. Rekomendasi Sistem Pemilu dan Ambang Batas Yang Ideal Bagi Indonesia

Dalam menentukan penerapan sistem pemilu dan ambang batas parlemen yang tepat kita perlu meninjau pengalaman negara lain dalam menerapkan sistem pemilu dan ambang batas di negara mereka. Berbagai negara di dunia telah menerapkan sistem pemilu dengan beragam variasi. Berikut beberapa contohnya yang dapat kita pelajari lebih dalam:

1. Jerman: Menerapkan sistem proporsional daftar tertutup, di mana pemilih memilih partai politik dan urutan calon anggota parlemen telah ditentukan sebelumnya oleh partai. Sistem ini menghasilkan parlemen yang multi-partai dan koalisi menjadi hal yang lumrah. Contohnya, pada Pemilu 2021, Jerman menghasilkan 6 partai politik yang menduduki kursi di Bundestag, dengan Partai Sosial Demokrat (SPD) dan Partai Uni Demokrat Kristen (CDU) harus berkoalisi untuk membentuk pemerintahan. Sistem ini berhasil dalam menghasilkan parlemen yang representatif bagi berbagai kelompok masyarakat di Jerman. Namun, sistem ini juga memiliki kelemahan, yaitu lemahnya akuntabilitas individu anggota parlemen kepada pemilih karena mereka tidak memiliki pilihan untuk memilih calon secara langsung.²³

²³Nurdin Nurdin and Syauiid Alamsyah, "Penerapan Sistem Kepartaian Di Indonesia Dan Jerman Dalam Perspektif Perbandingan Politik," *MARAS: Jurnal Penelitian Multidisiplin* 1, no. 2 (August 30, 2023): 180–88, <https://doi.org/10.60126/maras.v1i2.38>.

2. Jepang: Menggunakan sistem proporsional dengan beberapa distrik multi-anggota. Sistem ini memungkinkan representasi regional dan nasional secara bersamaan. Contohnya, pada Pemilu 2021, Jepang membagi 47 prefektur menjadi 11 blok pemilihan dengan 10-30 kursi per blok. Sistem ini memungkinkan pemilih untuk memilih kandidat lokal dan nasional secara bersamaan. Sistem ini dianggap berhasil dalam mengakomodasi keragaman masyarakat Jepang dan memperkuat representasi regional di parlemen. Namun, sistem ini juga memiliki potensi kelemahan, yaitu kompleksitas dalam penghitungan suara dan kemungkinan munculnya *gerrymandering* oleh partai politik.²⁴
3. Israel: Menerapkan sistem proporsional dengan daftar tertutup dengan ambang batas elektoral, di mana partai politik harus memperoleh suara minimal 3,25% untuk mendapatkan kursi di parlemen. Hal ini bertujuan untuk mengurangi fragmentasi politik. Contohnya, pada Pemilu 2021, Israel menghasilkan 13 partai politik yang menduduki kursi di Knesset. Sistem ambang batas ini dianggap berhasil dalam menyederhanakan sistem kepartaian dan mempermudah pembentukan koalisi. Namun, sistem ini juga menuai kritik karena berpotensi memarjinalkan kelompok-kelompok kecil dan membatasi pilihan bagi pemilih.²⁵

Berdasarkan pengalaman negara lain, beberapa pelajaran berharga dapat diadopsi oleh Indonesia dalam menerapkan sistem pemilu. Pertama, pemilihan sistem proporsional yang efektif membutuhkan desain kelembagaan yang tepat, seperti:

1. Ambang batas elektoral: Penetapan ambang batas elektoral yang tepat dapat membantu mengurangi fragmentasi politik dan memperkuat sistem kepartaian. Namun, perlu dikaji ambang batas yang ideal dengan mempertimbangkan konteks politik di Indonesia. Contohnya, Jerman menerapkan ambang batas elektoral 5% untuk partai politik yang ingin mendapatkan kursi di Bundestag. Ambang batas ini dianggap cukup untuk mengurangi fragmentasi politik tanpa memarjinalkan kelompok-kelompok kecil.
2. Distrik multi-anggota: Penggunaan distrik multi-anggota memungkinkan representasi regional dan nasional secara bersamaan. Hal ini dapat membantu mengakomodasi keragaman masyarakat Indonesia. Contohnya, Jepang membagi negaranya menjadi 11 blok pemilihan dengan 10-30 kursi per blok. Sistem ini dianggap berhasil dalam mewakili keragaman wilayah dan prefektur di Jepang.
3. Sistem daftar terbuka atau tertutup: Sistem daftar terbuka memberikan kekuatan lebih besar kepada pemilih dalam memilih calon anggota parlemen. Namun, sistem ini dapat melemahkan kohesi internal partai. Sistem daftar tertutup memberikan kontrol lebih besar kepada partai dalam menentukan calon anggota parlemen. Namun, sistem ini dapat mengurangi akuntabilitas individu anggota parlemen.

Kedua, Memperkuat partai politik. Sistem pemilu mensyaratkan partai politik yang kuat dan akuntabel. Penguatan internal partai dan pendidikan politik bagi

²⁴Di akses dari https://id.wikipedia.org/wiki/Pemilihan_umum_di_Jepang pada tanggal 2 Mei 2024 pada pukul 12.08 WIB

²⁵Di akses dari https://en.wikipedia.org/wiki/2021_Israeli_legislative_election pada tanggal 2 Mei 2024 pada pukul 12.20 WIB

masyarakat dapat menjadi kunci dalam meningkatkan kualitas kader-kader penerus bangsa. Penerapan ambang batas diharapkan dapat memacu partai politik dalam menghasilkan kader yang berkualitas sehingga dapat meraih simpati lebih dari masyarakat pada saat kontestasi pemilihan umum.

Ketiga, menyiapkan masyarakat. Transisi sistem pemilu membutuhkan edukasi dan sosialisasi kepada masyarakat agar memahami sistem baru dan dapat berpartisipasi secara aktif. Berkaca dari pemilu tahun 2009, terdapat banyak kertas suara yang tidak sah akibat perubahan mekanisme dari pencoblosan menggunakan paku diganti menjadi mencentang. Maka dari itu, apabila nantinya dilakukan perubahan sistem pemilu, pemerintah diharapkan dapat memberikan pemahaman secara menyeluruh kepada calon pemilih dengan pendekatan yang edukatif dan dapat mudah dipahami oleh masyarakat sehingga dapat menciptakan kontestasi pemilu yang efektif.²⁶

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, penulis merekomendasikan sistem proporsional tertutup dengan beberapa penyesuaian sebagai sistem pemilu yang ideal bagi Indonesia. Sistem ini menawarkan beberapa keuntungan, di antaranya:

- a. Representasi yang Lebih Baik: Sistem proporsional tertutup memungkinkan representasi yang lebih baik bagi berbagai kelompok masyarakat, termasuk minoritas dan perempuan. Hal ini sejalan dengan peraturan terkait ambang batas jumlah perempuan yang diterapkan. Lebih dari itu, dengan sistem proporsional tertutup para kandidat dari kalangan memiliki harapan untuk ikut serta dalam kontestasi pemilu. Sehingga representasi di parlemen tidak hanya dikuasai kalangan tokoh publik.
- b. Mengurangi Politik Uang: Sistem ini dapat meminimalisir praktik politik uang karena kandidat tidak perlu bersaing secara langsung untuk mendapatkan suara. Hal ini dikarenakan para pemilih tidak melihat terkait siapa yang mereka pilih, tetapi memilih partai politiknya. Kondisi ini, dapat melahirkan persaingan secara sehat dalam pemilu, karena tidak ada pembeda antara kandidat dengan modal besar dan kecil, yang menjadi pembeda adalah kompetensi yang dimiliki masing-masing kandidat. Lebih dari itu, hal ini dapat mendorong peningkatan kualitas para pemilih dikarenakan pemilih didorong untuk memilih partai politik dengan ideologi yang paling mewakili aspirasinya.
- c. Mendorong Koalisi: Sistem proporsional tertutup mendorong terbentuknya koalisi antar partai politik, yang dapat memperkuat stabilitas politik. Dengan sistem ini, partai politik diharapkan dapat berkoalisi satu sama lain sehingga dapat membangun kerja sama antar partai politik dan membantu partai politik yang masih baru untuk berkoalisi dengan partai yang lebih besar.

Namun, sistem proporsional tertutup juga memiliki kelemahan, yaitu potensi melemahnya akuntabilitas individu kandidat kepada pemilih. Untuk mengatasinya, penulis mengusulkan beberapa penyesuaian, seperti:

²⁶<https://nasional.kompas.com/read/2008/12/06/22333812/Anung.Proses.Pungutan.Suara.Pemilu.2009.Paling.Jelek>

- a. Sistem Preferensial Terbatas: Memberikan pemilih beberapa suara preferensi untuk memilih kandidat dalam daftar partainya. Dengan adanya kesempatan untuk memilih beberapa kandidat dalam partai politik, masyarakat dapat memilih dengan lebih leluasa terkait kandidat atau partai politik yang dapat mengakomodasi aspirasinya.
- b. Ambang Batas Tertinggi: Menetapkan ambang batas perolehan suara yang lebih tinggi untuk meloloskan partai politik ke parlemen. Dengan sistem proporsional tertutup, persaingan suara tidak akan tertumpu pada partai-partai yang dapat mengusung tokoh-tokoh terkenal sehingga persebaran suara menjadi merata. Maka dari itu, penetapan ambang batas yang tinggi perlu di pertimbangkan untuk mencegah fragmentasi partai politik di parlemen nantinya.
- c. Penguatan Mekanisme *Recall*: Memberikan hak kepada pemilih untuk menarik kembali wakil rakyatnya yang tidak berkinerja baik. Dengan pertimbangan sisi gelap sistem proporsional di masa lalu, diperlukan adanya sebuah mekanisme dalam menarik kembali kandidat yang dirasa tidak mewakili aspirasi masyarakat. Mekanisme ini mencoba untuk menempatkan kedaulatan rakyat pada tingkatan tertinggi.

Penyesuaian ini bertujuan untuk menyeimbangkan representasi yang proporsional dengan akuntabilitas individu kandidat, sehingga tercipta sistem pemilu yang ideal bagi Indonesia, yang mampu menghasilkan pemerintahan yang stabil dan representatif. Penting untuk diingat bahwa tidak ada sistem pemilu yang sempurna. Setiap sistem memiliki kelebihan dan kekurangannya masing-masing. Penentuan sistem pemilu yang ideal harus mempertimbangkan konteks politik dan sosial budaya di setiap negara.

Penutup

Penerapan sistem pemilu proporsional di Indonesia melahirkan dalam perspektif kedaulatan rakyat. Ambang batas parlemen 4% yang diterapkan saat ini memiliki berbagai kelebihan dan kekurangan tersendiri. Namun, dengan pertimbangan yang matang dalam penetapan ambang batas akan melahirkan sistem presidensial yang dicita-citakan dalam Amandemen UUD NRI Tahun 1945. Penulis percaya bahwa sistem proporsional tertutup dengan penyesuaian yang diusulkan dapat menjadi solusi yang tepat untuk memajukan demokrasi di Indonesia, dengan tetap menjaga stabilitas politik dan representasi yang adil bagi seluruh rakyat Indonesia. Ke depannya diharapkan dapat dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai batasan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan sistem pemilu proporsional dan juga ambang batas parlemen yang tepat sehingga dapat tercipta demokrasi representatif yang efektif dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. 1st ed. Depok: Rajawali Pers, 2019.
Santoso, Topo, and Ida. Budhiati. *Pemilu Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan Dan Pengawasan*. Edited by Tarmizi. Cetakan Ke-1. Jakarta: Sinar Grafika, 2019.

- Aprilliana, Lidwina, and Allo Tangko. "Perbandingan Sistem Proporsional Terbuka Dan Sistem Proporsional Tertutup Dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia." *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance*, n.d. <https://doi.org/10.53363/bureau.v3i3.380>.
- Bachmid, Fahri. "Eksistensi Kedaulatan Rakyat Dan Implementasi Parliamentary Threshold Dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia." *SIGn Jurnal Hukum* 2, no. 2 (November 19, 2020): 87-103. <https://doi.org/10.37276/sjh.v2i2.83>.
- Fahmi, Khairul. "Prinsip Kedaulatan Rakyat Dalam Penentuan Sistem Pemilihan Umum Anggota Legislatif." *Jurnal Konstitusi* 7 (2016). <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/735/227>.
- Nae, Saltiel Sandri., F. Tommy. Sumakul, and B. Hendrik. Sompotan. "Analisis Yuridis Tentang Ambang Batas (Parliamentary Threshold) Dalam Pemilihan Umum Dewan Rakyat Republik Indonesia Keluarnya Undang-Undang 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan." *Lex Administratum* XI (2021). <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/administratum/article/download/35240/32969/74469>.
- Nurdin, Nurdin, and Syauiid Alamsyah. "Penerapan Sistem Kepartaian Di Indonesia Dan Jerman Dalam Perspektif Perbandingan Politik." *MARAS: Jurnal Penelitian Multidisiplin* 1, no. 2 (August 30, 2023): 180-88. <https://doi.org/10.60126/maras.v1i2.38>.
- Nurman, Muh. "Tinjauan Hukum Penerapan Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Threshold) Dalam Pemilihan Umum Legal Review On Implementation Of Parliamentary Threshold In General Elections." *Jurnal Ilmiah Fenomena* 21 (2023). <https://doi.org/10.36841/fenomena.v21i1.2910>
- Sugitanata, Arif, and Abdul Majid. "Sistem Pemilu Sebagai Wujud Demokrasi Di Indonesia: Antara Orde Lama, Orde Baru Dan Reformasi." *Qaumiyyah: Jurnal Hukum Tata Negara* Vol. 2 (2021). <https://jurnal.unigal.ac.id/index.php/galuhjustisi/article/view/2139>.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6109.
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara 4836.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 mengenai Pengujian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.