

PENGARUH AMBANG BATAS PARLEMEN TERHADAP KEDUDUKAN PARTAI OPOSISI SERTA KAITANNYA DENGAN SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIL DI INDONESIA

Bernardinus Putra Benartin¹ bernardinusputrabenartin@gmail.com

Paulus Wisnu Yudhoprakoso S.H, M.H.² paulus.wisnu@atmajaya.ac.id

Abstract

With the amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Indonesia adopts a presidential system of government, this is reinforced by the existence of articles that strengthen the president as head of state and head of government. Therefore, the government or in this case the president has a bigger power room. To realize an effective democratic system, it is necessary to have government opposition in parliament as a form of people's representation, which is necessary to provide criticism, alternative policies and control of power. However, to achieve proportionality between the government coalition parties, apart from improving the internal parties involved in the general elections, the quality of the general election system contained in the law must also be improved. There must a significant increase in the percentage threshold that eliminates the votes of small and medium-sized parties that eliminate valid votes from the general election, thereby reducing the probability of realizing the proportionality of parties with coalitions of government and opposition parties in parliament.

Keywords: General Election, Parliamentary Threshold, Opposition Party, Presidential Government System

Abstrak

Dengan adanya amandemen Undang-undang Dasar NRI 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensil, hal ini diperkuat dengan adanya pasal-pasal yang menguatkan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Oleh karena itu, Pemerintah atau dalam hal ini presiden memiliki ruang kekuasaan yang lebih besar. Untuk mewujudkan sistem demokrasi yang efektif perlu adanya oposisi pemerintah dalam parlemen sebagai bentuk representasi rakyat sangat diperlukan untuk memberikan kritik, alternatif kebijakan dan kontrol kekuasaan. Namun untuk mewujudkan proporsionalitas antara partai koalisi pemerintah, selain perbaikan internal partai yang terlibat dalam pemilihan umum, kualitas sistem pemilihan umum yang terkandung dalam Undang-undang juga harus ditingkatkan. Adanya presentase ambang batas yang naik secara signifikan menghilangkan suara partai kecil dan menengah yang menghilangkan suara sah dari pemilihan umum sehingga semakin memperkecil kemungkinan terwujudnya proporsionalitas partai yang berkoalisi pemerintahan dan partai oposisi di parlemen.

Kata Kunci : Pemilihan Umum, Ambang Batas Parlemen, Partai Oposisi, Sistem Pemerintahan Presidensil

¹ Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya

² Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, Penulis Korespondensi

A. Pendahuluan

Indonesia merupakan satu diantara negara demokrasi terbesar di Dunia. Jumlah penduduk Indonesia yang begitu besar mengungkapkan bahwa Indonesia wajib memiliki sistem pemilihan umum yang baik guna menjaga perputaran kepemimpinan dengan demokrasi demi kepentingan umum. Pada hakikatnya, sistem demokrasi di Indonesia mengambil aspek-aspek Pancasila sebagai nilai luhur bangsa, atau yang disebut dengan demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan kekeluargaan dan gotong-royong yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan³.

Satu diantara pilar demokrasi adalah adanya konsep *trias politica*. Trias politica adalah suatu ajaran yang mempunyai anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari 3 (tiga) macam kekuasaan, yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Kekuasaan Legislatif adalah membuat undang-undang, kekuasaan Eksekutif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan Yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang⁴. Konsep ini sangat penting agar masing-masing kekuasaan menempatkan diri serta saling mengendalikan dalam suatu prinsip yang disebut dengan prinsip *check and balance*.

Dengan adanya amandemen Undang-undang Dasar NRI 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, hal ini diperkuat dengan adanya pasal-pasal yang menguatkan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Namun, sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan di Indonesia bukanlah sistem pemerintahan presidensial murni, karena terdapat ketentuan-ketentuan dalam konstitusi yang memberikan ruang pada praktik parlementer. Oleh karena itu, guna memperoleh sistem *check and Balance* yang efektif, dalam parlemen harus terdiri dari komponen-komponen fraksi pendukung pemerintahan dan juga Fraksi Oposisi secara seimbang.

Pasal 414 Undang-undang nomor 7 tahun 2017 menyebutkan bahwa Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4%

³ Mohammad Hatta, Indonesia Merdeka, karya lengkap Bung Hatta. Buku I: Kebangsaan dan Kerakyatan, Jakarta, LP3ES, 1998, hal. 87 seperti dikutip dalam Agustam, Konsepsi dan Implementasi Demokrasi Pancasila, dalam sistem perpolitikan di Indonesia, Jurnal TAPIS, Vol, 7, No 12, hlm 82.

⁴ Abu Daud Busroh, Ilmu Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 2010, hlm 85.

(empat persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR. Hal ini berpengaruh dalam sistem pembentukan fraksi di Lembaga legislatif sehingga mempersempit kemungkinan adanya oposisi yang berimbang dengan pemerintah guna melaksanakan sistem *check and balance* yang efektif. Adanya oposisi sejatinya merupakan penjawantahan kedaulatan rakyat yang dimaksudkan dalam sistem demokrasi. Kekuatan di luar pemerintahan yang dapat turut menjaga bahwa kedaulatan rakyat itu tetap ada dan berfungsi. Dalam konteks inilah peran mereka yang berada di luar pemerintahan atau oposisi menjadi penting adanya, terutama untuk memastikan bahwa pemerintahan yang berjalan tetap berada dalam rel kepentingan rakyat⁵.

Dengan Latar Belakang diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan argumentasi hukum dan doktrin bahwa naiknya ambang batas parlemen berkaitan dengan prinsip demokrasi dalam sistem pemerintahan yakni tercapainya jumlah partai Oposisi dalam Lembaga parlemen yang proposional sebagai upaya dalam menjalankan fungsi demokrasi yang terkandung dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia. Metode yang dilakukan penulis adalah metode yuridis normatif. Metode yuridis nomatif merupakan studi dokumen baik itu kajian atas peraturan, Konvensi, maupun perjanjian Internasional, termasuk kajian terhadap norma dan asas yang ada dalam aturan tersebut⁶. Data yang digunakan adalah data sekunder yang di peroleh baik dari buku, Jurnal, Hasil Penelitian dan peraturan perundangan serta putusan pengadilan⁷

B. Pembahasan

1. Teori Pembagian Kekuasaan Dan Prinsip *Check And Balance* dalam Sistem Tata Negara di Indonesia.

Prinsip *Check Anda Balance* dalam sistem Tata Negara Berkaitan erat dengan pemisahan Kekuasaan. Dalam Teori *Rechtstaat* yang dikemukakan oleh Frederi Julius Sthal pemisahan kekuasaan sebagai salah satu ciri daripada negara

⁵ Firman Noor, Oposisi dalam Kehidupan Demokrasi: Arti Penting Keberadaan Oposisi Sebagai Bagian Penguatan Demokrasi Di Indonesia, Masyarakat Indonesia, Vol 42, 2016, hlm 4

⁶ Dr Yanti Friskawati.SH.M, Hum, Metode Penulisan Hukum: Sebuah Pengantar, JAKARTA: Fakultas Hukum Unika Atma Jaya, 2018, hlm 19

⁷ *Op.Cit*

Hukum⁸. Hal ini juga dikemukakan oleh Imanuel Kant yang mensyaratkan negara hukum memiliki perlindungan Hak Asasi Manusia dan adanya pemisahan kekuasaan. Teori-teori tentang pemisahan kekuasaan pada hakikatnya sudah dianalisis oleh banyak tokoh, diantaranya John Locke yang menyatakan bahwa kekuasaan dalam negara dibagi menjadi 3 (tiga), yaitu legislatif, eksekutif, dan federatif.

Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, eksekutif adalah kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang, dan federatif adalah kekuasaan yang berkenaan dengan perang dan damai, membuat perserikatan dan aliansi, serta segala tindakan dengan semua orang dan badan-badan di luar negeri⁹. Menurut Van Vollenhoven, dalam pelaksanaan tugas negara terdapat 4 (empat) fungsi, yaitu *regeling* (membuat peraturan), *bestuur* (pemerintahan dalam arti sempit), *rechtspraak* (mengadili), *politie* (kepolisian)¹⁰. Sementara itu Menurut Logemann, fungsi kekuasaan negara dapat dibagi menjadi 5 (lima) bidang, yaitu fungsi perundang-undangan (fungsi untuk membuat undang-undang); fungsi pelaksanaan (fungsi melaksanakan undang-undang); fungsi pemerintahan (dalam arti khusus); fungsi kepolisian (fungsi menjaga ketertiban, melakukan penyelidikan dan penyidikan); dan fungsi peradilan (fungsi mengadili pelanggaran terhadap undang-undang)¹¹.

Adapun Pendapat tokoh mengenai pemisahan kekuasaan yang paling populer adalah teori *Trias Politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit Of Law)* pada tahun 1748 yakni adanya pemisahan kekuasaan Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif yang dipisahkan secara struktural dan tidak saling mencampuri urusan masing-masing. Dalam bukunya Montesquieu menjelaskan bahwa¹²:

“When the Legislative and Executive Powers are united in the same person, or in the same body of magistrate, there can be no liberty: because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in a tyrannical manner, Again, there is no

⁸ Moh. Kusnardi & Harmaily Ibrahim, 1983, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta, Penerbit FH UI, hlm 143.

⁹ Sunarto, Prinsip Check And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia, Masalah-masalah Hukum, Vol 45, No 2, 2016, hlm 158

¹⁰ Sunarto, *Ibid*, hlm 159

¹¹ Sunarto, *Ibid*, hlm 159

¹² Michael T. Molan, Constitutional Law: Machinery Of Government, 4th Edition, London, Old Bailey Press, 2003, hlm 63, Seperti dikutip oleh Jimly Asshidique, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Raja Grafindo, 2009, hlm 285

liberty, if the judiciary power not separated from the legislative and executive”

Montesquieu dalam teorinya, menyebutkan bahwa ketika suatu kekuasaan eksekutif dan legislatif dikuasi oleh satu orang maka kebebasan tidak akan timbul dan justru menghadirkan hukum yang bersifat monarki dan tirani. Namun, pandangan Montesquieu justru dinanggap oleh para ahli sebagai suatu kekeliruan dalam memahami sistem ketatanegaraan, terutama pada objek kajiannya pada saat itu yakni ketatanegaraan di Inggris. Pandangan Montesquieu dikritik sebagai pandangan yang merupakan “*an Imperfect understanding Of the eighteenth-century constitution*”¹³. Karena itu, oleh para ahli hukum Indonesia teori *Trias Poitica* tidak semata-merta di adaptasi ke dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Pada awalnya, para ahli hukum dalam penyusunan konstitusi di Indonesia menolak adaptasi murni dari konsep *Trias Politica*, Soepomo dalam penyusunan Konstitusi Indonesia menegaskan bahwa UUD 1945 tidak menganut doktrin trias politica dalam arti paham pemisahan kekuasaan ala Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan¹⁴. Namun, setelah melalui amandemen empat kali, Undang-undang Dasar 1945 sebagai Konstitusi Negara Republik Indonesia menganut prinsip pembagian kekuasaan sebagaimana teori *Trias Politica*. Hal ini tercermin dari pemisahan kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif yang tercantum dalam substansi undang-undang dasar 1945. Untuk menghindari adanya penyalahgunaan kekuasaan, pasca amandemen Konstitusi, hubungan antar Lembaga negara bersifat saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *Check and Balance*.

Prinsip *checks and balances* merupakan prinsip ketatanegaraan yang menghendaki agar kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain. Kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi, bahkan dikontrol sebaik-baiknya sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara ataupun pribadi-pribadi yang sedang menduduki jabatan dalam lembaga-lembaga negara dapat dicegah dan ditanggulangi¹⁵. Sebagaimana

¹³ O Hood Philips, Paul Jacksin, and Patricai Leopart, *Constitutional and Administrative Law*, London; Sweet & Maxwell, 2001, hlm 12, seperti dikutip oleh, Jimly Assidique, *Ibid*, hlm 286

¹⁴ Jimly Asshiddique, *Ibid*, hlm 291

¹⁵ Jimly Asshiddique, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 61

pendapat oleh Robert Weissberg¹⁶, “*A principle related to separation of powers is the doctrine of checks and balances. Whereas separation of powers divides governmental power among different officials, checks and balances gives each official some power over the others*”, Prinsip *Check and Balance* tidak dapat dipisahkan dari pemisahan kekuasaan, yakni dengan prinsip tersebut antara satu Lembaga dan Lembaga lainnya memiliki keseimbangan kekuasaan dengan adanya mekanisme saling Kontrol.

Adapun Prinsip *checks and balances* ini dapat diimplementasikan sebagai berikut¹⁷; a) pemberian kewenangan untuk melakukan tindakan kepada lebih dari satu lembaga. Misalnya kewenangan pembuatan undang-undang diberikan kepada pemerintah dan parlemen; b) Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu lembaga, misalnya eksekutif dan legislatif; c) Upaya hukum *impeachment* lembaga yang satu terhadap lembaga lainnya; d) Pengawasan langsung dari satu lembaga terhadap lembaga negara lainnya, seperti eksekutif diawasi oleh legislatif; e) Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai lembaga pemutus perkara sengketa kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif.

Di Indonesia, hubungan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai fungsi legislatif dan Pemerintah, atau dalam hal ini presiden sebagai Eksekutif menjalankan fungsi pengawasan seperti yang dimaksudkan dalam prinsip *Check And Balance*. Pembuatan Undang-undang tidak semata-merta merupakan tanggung jawab murni dari DPR melainkan Lembaga Eksekutif dan Legislatif harus menjalin kerja sama dalam proses pembentukan Undang-undang. Hal ini diatur secara *Expressive Verbis* dalam konstitusi yakni pasal 5 ayat (1) yang menyatakan Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan pasal 5 ayat (2) yang menyatakan Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.

Adanya kontribusi Presiden dalam fungsi legislatif menjadi alasan bahwa Indonesia Menganut sistem pemerintahan Presidensial. Dengan kekuasaan Presiden yang diberikan ruang oleh konstitusi yang lebih besar, prinsip *Check and Balance* dalam konsep pemisahan kekuasaan harus dijalankan dengan efektif dan efisien agar

¹⁶ Robert Weissberg, 1979, *Understanding American Government*, New York, Holt Rinehart and Winston, hlm 35, seperti dikutip oleh Sunarto, *Op.cit* hlm 160

¹⁷ Munir Fuady, 2009, *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung, Refika Aditama, hlm 124.

tidak timbul penyalahgunaan kewenangan yang menjurus pada cederanya harkat dan hakikat dari Konstitusi Negara Republik Indonesia.

2. Fungsi Partai Politik Oposisi Pemerintah Pada Sistem Pemerintahan Presidensial Dalam Kerangka Demokrasi.

Partai politik memegang peranan strategis dalam sistem demokrasi. Bahkan, menurut Schattscheider menyatakan bahwa partai politiklah yang membentuk demokrasi¹⁸. Dalam sistem negara demokrasi, partai politik sangatlah penting. Optimalisasi mengenai fungsi-fungsi partai politik baik paratai politik yang berdiri sendiri maupun relasi dua atau lebih partai politik yang saling melakukan koalisi, berkaitan erat dengan stabilitas penyelenggaraan pemerintahan Hal ini tercermin dalam pengaturan bahwasanya anggota Dewan Perwakilan Rakyat harus bersal dari Partai politik¹⁹.

Pada tahun 2004, dari 24 partai politik yang mengikuti pemilu, terdapat 16 partai politik yang berhasil mendapatkan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pada tahun 2009, dari 32 partai politik yang mengikuti pemilu, terdapat 9 partai politik yang berhasil mendapatkan kursi di DPR. Pada tahun 2014, dari 12 partai politik yang mengikuti pemilu, terdapat 10 partai yang berhasil mendapatkan kursi di DPR²⁰. Partai politik yang mendapatkan kursi di DPR memiliki idiologi politik yang beragam, secara umum idiologi politik yang dianut oleh partai politik di Indonesia dapat diklasifikasikan menjadi partai nasionalis dan partai berbasis Islam sehingga dengan adanya berbagai macam idiologi politik, sistem kepartaian di Indonesia saat ini dapat digolongkan ke dalam sistem multi partai.

Kehadiran partai politik yang bergam merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari demokrasi. Menurut Yves Meny dan Andrew Knapp sistem demokrasi tanpa partai politik atau dengan satu partai politik merupakan sesuatu yang mustahil dan tidak dapat terbayangkan²¹. Dengan hanya satu partai politik dalam sistem kenegaraan, suatu negara tidak dapat dikatakan sebagai negara

¹⁸ Schattschneider, E.E, *The Semisovereign People: A realist view of Democracy in America*, Ilionis, The Dryden Press, Hinsdale, 1975, seperti dikutip oleh Jimly Asshiddiqe, *Op.cit*, hlm 401.

¹⁹ Pasal 240 ayat (1) huruf n Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan bahwa Calon Anggota DPR harus menjadi anggota Partai Politik Peserta Pemilu.

²⁰ Firman Manan, *Relasi Eksekutif-Legislatif Dalam Presidensialisme Multi Partai Di Indonesia*, Jurnal Wacana Politik, Vol 2 No 2, 2017, Hlm 98.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara*, *Op.cit*, hlm 404

demokrasi. Partai politik sangat berperan dalam dalam proses dinamis perjuangan nilai dan kepentingan dari konstituen yang diwakilinya untuk menentukan kebijakan dalam konteks kegiatan bernegara²².

Kontribusi partai politik dalam menghasilkan perwakilan rakyat sangat menentukan kualitas dari sistem *Check and Balance* antar Lembaga negara. Koalisi Partai politik oposisi pemerintah yang seimbang di Lembaga legislatif menjadi wujud nyata sistem *Check And Balance* di sistem pemerintahan presidensial yang memberikan ruang kekuasaan lebih kepada Pemerintah atau dalam hal ini Presiden. Kekuatan partai Oposisi Pemerintah yang tidak kuat akan menjadikan sistem *Check And Balance* antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif tidak berjalan dengan baik dan merujuk kepada potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh Lembaga Eksekutif.

a. Tujuan Adanya Ambang Batas Parlemen Menurut Undang-undang Pemilihan Umum.

Ambang Batas Parlemen/ *Parlementary Treshold* pada hakikatnya sudah diterapkan di Indonesia sejak berlakunya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 202 ayat (1) Undang-undang tersebut menyebutkan 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. Selanjutnya, seiring bergantinya peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum, ambang batas parlemen semakin meningkat. Dalam Undang-undang Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menjadi dasar pemilihan umum legislatif pada tahun 2019, pasal 414 ayat (1) 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.

Peningkatan ambang batas parlemen sejatinya menimbulkan konsekuensi politik hukum yang dinamis seiring dengan kepentingan tertentu. Sebagai contoh,

²² Jimly Asshiddiqie, Pengantar Hukum Tata Negara, *ibid*, hlm 103

pemberlakuan Parliamentary Threshold sebesar 5% (lima persen) di Jerman yang bertujuan untuk membatasi terpilihnya kelompok ekstremis dan upaya menghentikan partai-partai kecil agar tidak mendapatkan perwakilan²³.

Penentuan ambang batas parlemen tidak terlepas dari *dissenting Opinion* dari partai-partai politik. Sebagai contoh, di tahun 2009 sejumlah partai politik yang menjadi peserta pemilihan umum legislatif menilai bahwa penerapan ambang batas parlemen merupakan suatu hal yang *inskonstitusional*. Partai politik tersebut diantaranya adalah Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Patriot (PP), Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai Indonesia Sejahtera (PIS), Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB), Partai Karya Perjuangan (Pakar Pangan, Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI) dan Partai Merdeka²⁴. Kemudian, partai-partai politik tersebut mengajukan permohonan pengujian Undang-undang Pemilihan umum ke Mahkamah Konstitusi.

Dalam Putusannya, Mahkamah Konstitusi pada dasarnya menolak permohonan dari pemohon (Partai-partai diatas), Mahkamah Konstitusi menyebutkan bahwa kebijakan mengenai ambang batas parlemen diperbolehkan oleh konstitusi sebagai politik penyederhanaan kepartaian karena pada hakikatnya adanya Undang-undang tentang sistem kepartaian atau Undang-undang Politik yang terkait memang dimaksudkan untuk membuat batasan-batasan sebatas yang dibenarkan oleh konstitusi. Sedangkan Mengenai berapa besarnya angka ambang batas adalah kewenangan pembentuk Undang-undang untuk menentukan tanpa boleh dicampuri Mahkamah Konstitusi selama tidak bertentangan dengan hak politik, kedaulatan rakyat dan rasionalitas²⁵

Jika diperhatikan lebih lanjut, ruang luas yang diberikan dalam penentuan ambang batas parlemen kepada pembuat Undang-undang (Yang dalam hal ini adalah DPR dan Presiden) sejatinya tidak akan lepas dari proses kepentingan politik. DPR sebagai pembuat Undang-undang, walaupun merupakan representasi dari rakyat,

²³ Adlina Adelia. 2018, Relevansi Ambang Batas Parlemen Dengan sistem Presedinsial di Indonesia. Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia. hal 120

²⁴ Sunny Ummul Firdaus, Relevansi Parliamentary Threshold Terhadap Pelaksanaan Pemilu Yang Demokratis, Jurnal Konstitusi, Vol 8, No 2, 2010,

²⁵ Risalah Sidang Mahkamah Konstitusi No 3/PUU-VII/2009 perihal UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Terhadap UUD NRI 1945

tidak pula terlepas dari perwakilan partai politik yang secara konstitusional memiliki hak suara dalam perancangan substansi Undang-undang. Sehingga, hal ini tak lepas dari pandangan kritis yang cenderung skeptis terhadap keberadaan partai politik. Diantaranya adalah bahwa partai politik hanyalah berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung yang berhasil memenangkan suara rakyat yang mudah dikelabui, untuk memaksakan berlakunya kebijakan-kebijakan publik tertentu *at the expense of the general will* atau kepentingan umum²⁶.

b. Pengaruh Ambang Batas Parlemen terhadap kedudukan Oposisi Pemerintah yang Proporsional

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, peran Partai Oposisi dalam parlemen sangat berperan dalam perputaran roda tata negara. Terlebih, dalam suatu negara demokrasi peran oposisi sejatinya adalah sebagai pihak yang memperingatkan pemerintah bila kebijakan atau proporsi dari regulasi tidak memihak kepada populis/ masyarakat. Selain itu, arti penting oposisi adalah menjaga agar alternatif kebijakan dapat disuarakan. Oposisi akan memungkinkan munculnya lebih banyak pilihan kebijakan atau alternatif penyempurnaan atas kebijakan pemerintah. Hal ini sejalan dengan kenyataan bahwa tidak ada satu pun pemerintahan yang tak luput dari kesalahan²⁷.

Di Indonesia sendiri, dalam sejarah bangsa membuktikan pentingnya peran oposisi dalam menggerakkan roda tata negara. Pada masa Demokrasi Terpimpin (1959– 1966), oposisi tidak lagi eksis atau setidaknya bergerak secara amat terselubung. Tiga partai dengan kecenderungan bersikap kritis terhadap Presiden Soekarno, yakni Masyumi, PSI, dan Partai Musyawarah Rakyat (Murba), dibubarkan. Tidak itu saja, Soekarno juga mereduksi jumlah partai menjadi 10 saja²⁸. Hal ini kemudian mengganggu stabilitas politik nasional, presiden soekarno pada saat itu dianggap otoriter dengan memenjarakan lawan-lawan politiknya.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, kontribusi pemerintah dalam ketatanegaraan, termasuk dalam legislasi menyebabkan porsi kekuasaan pemerintah begitu besar sehingga diperlukan adanya oposisi yang proporsional

²⁶ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, *Op.cit*, hlm 402

²⁷ Firman Noor, *Op. cit*, hlm 6

²⁸ Firman Noor, *Ibid*, hlm 7

sebagai kekuatan di luar pemerintahan yang turut menjaga kedaulatan rakyat dari perbuatan sewenang-wenang. Dengan adanya oposisi dalam parlemen yang proporsional juga membantu sistem *check and balance* agar berjalan dengan maksimal.

Pasal 414 ayat (1) Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum menetapkan ambang batas parlemen sebesar 4 persen. Adapun pasal tersebut berbunyi: “*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*”. Pada pemilu serentak 2019, terdapat 14 partai politik yang berpartisipasi dalam kontestasi pemilihan umum legislatif. 14 Partai tersebut adalah Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), PDI Perjuangan (PDIP), Partai Golkar, Partai Nasdem, Partai Gerakan Perubahan Indonesia (Garuda), Partai Beringin Karya (Berkarya), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Persatuan Indonesia (Perindo), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Solidaritas Indonesia (PSI), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA), dan Partai Demokrat²⁹. Dari 14 partai politik peserta pemilu 2019, sembilan partai politik melewati ambang batas parlemen, sementara tujuh partai politik tidak lolos ambang batas parlemen, yakni diantaranya Perindo (2, 67 persen), PSI (1,83 persen), PKPI (0, 22 persen)³⁰. Adapun kesembilan partai politik yang lolos ambang batas parlemen yang menjadi pendukung pemerintah sebanyak 6 partai politik, sementara 3 partai politik menjadi oposisi di luar pemerintahan. Perolehan kursi di Parlemen tahun 2019-2024 cenderung tidak proporsional. Partai pendukung pemerintah menempati sebanyak 427 kursi yang terdiri dari Partai Golkar 85 Kursi, Gerindra 78 Kursi, Nasdem 59 Kursi dan PPP 19 kursi, sementara partai oposisi hanya menempati 148 Kursi yang terdiri dari

²⁹ Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, Setkab.go.id, Partai Politik Peserta Pemilu 2019 Beserta Urutannya, <https://setkab.go.id/inilah-partai-politik-peserta-pemilu-2019-beserta-nomor-urutnya/>, diakses tanggal 18 April 2021, pukul 22. 23 WIB

³⁰ Dian Erika, KPU Tentapkan 9 Parpol lolos ke Parlemen, Nasional Republik.co.id, <https://nasional.republika.co.id/berita/px33gf320/kpu-tetapkan-9-parpol-lolos-ke-parlemen>, diakses tanggal 18 April 2021 pukul 23.32 WIB

partai Demokrat sebanyak 54 Kursi, PKS 50 Kursi, dan PAN 44 Kursi³¹. Dibandingkan dengan komposisi perolehan kursi pada periode sebelumnya cenderung lebih seimbang yakni partai pendukung pemerintah menempati 337 Kursi di Parlemen sementara partai Oposisi memperoleh 223 kursi.

Sistem ambang batas parlemen sesungguhnya merupakan bentuk penyederhanaan partai politik dalam mekanisme suatu negara yang mengaut sistem multi partai. Namun, dengan adanya ambang batas parlemen yang naik secara signifikan dalam setiap periode pemilihan umum justru akan menghilangkan suara partai kecil dan menengah, sehingga secara tidak langsung menghilangkan suara sah dari pemilihan umum. Pada hakikatnya, ambang batas parlemen merupakan perwujudan dari demokrasi. Letak dasar adanya *parliamentary threshold* adalah untuk mengefektifitaskan representasi suara rakyat di parlemen, bukan membatasi hak rakyat untuk memilih wakilnya di parlemen³².

Dalam Undang-undang Nomor 10 tahun 2008 menetapkan ambang batas parlemen adalah sebesar 2,5 persen. Selanjutnya dalam pemilihan umum tahun 2014, ambang batas parlemen naik menjadi 3,5 persen. Kemudian, pada pemilu 2019 presentase ambang batas parlemen meningkat menjadi 4 persen. Naiknya presentase ambang batas parlemen secara signifikan dalam setiap periode pemilihan umum membuktikan bahwa belum adanya kesepakatan yang efektif dan mutakhir mengenai presentase yang paling cocok dengan sistem politik hukum di Indonesia. Sampai saat ini, belum ada presentase ambang batas parlemen yang ideal bagi semua negara. Tidak ada angka baku tentang presentase batas minimal karena praktik yang dilakukan oleh negara satu dengan negara lainnya selama ini tidak sama³³. Artinya bahwa, penetapan presentase ambang batas parlemen salayaknya patut dikaji seiring dengan dinamika kemasyarakatan terutama dengan menjunjung tinggi prinsip Indonesia sebagai negara Demokrasi yang mengedepankan kedaulatan rakyat.

³¹ Andrea Lidwina, DPR dikuasai Partai Koalisi Jokowi, databoks.katadata.co.id, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/10/25/parlemen-dikuasai-partai-koalisi-jokowi>, diakses tanggal 18 April 2021, Pukul 23.01 WIB.

³² Abdul Rohkim, Pemilihan Umum Dengan Model Parliamentary Treshold Menuju Pemerintahan Demokratis Di Indonesia, DIH Jurnal Hukum, Vol 7, No. 14, hlm 90, 2011

³³ Kacung Marijan, Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru, Jakarta, Kencana, 2015, hlm.72-73, seperti dikutip dalam Adlina Adelia, Relevansi Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Treshold) dengan sistem Presidensial Di Indonesia, Tesis, Universitas Islam Indonseia, 2018, hlm

Lebih lanjut, peningkatan presentase ambang batas parlemen yang signifikan, justru akan menghilangkan suara partai-partai kecil yang tidak mencapai ambang batas dalam kontestasi pemilihan umum sehingga semakin memperkecil kemungkinan terwujudnya proporsionalitas partai yang berkoalisi pemerintahan dan partai oposisi di parlemen. Bagi partai kecil yang baru terbentuk, pemberlakuan ambang batas parlemen ini dirasa sangat memberatkan dan dianggap sebagai bentuk diskriminasi oleh pembentuk undang-undang karena mereka harus mampu bersaing menjaga perolehan suara pemilih melewati ambang batas untuk tetap bertahan di pemilu periode selanjutnya. Termasuk juga harus terbuangnya suara pemilih yang partainya gagal melewati ambang *minimum parliamentary threshold*³⁴.

Seperti yang telah dibahas sebelumnya, peran oposisi sangat penting dalam sistem demokrasi. Penguatan oposisi terkait dengan upaya menegakkan kebijakan yang sejalan dengan kepentingan rakyat dan menghindari terjadinya oligarki. Oposisi bukanlah sekadar sikap anti-pemerintah atau asal berbeda, melainkan sebuah eksistensi yang memberikan kritik dan tawaran alternatif kebijakan dan kontrol atas penyelenggaraan pemerintahan³⁵. Kualitas partai oposisi dalam parlemen, selain bergantung pada integritas serta politik internal partai, juga sangat bergantung dalam sistem pemilihan umum sebagai jalan untuk mendapatkan kekuasaan di Parlemen yang dicantumkan dalam Undang-undang. Sehingga sistem pemilihan umum, termasuk presentase ambang batas parlemen tidak boleh berpihak pada kepentingan-kepentingan tertentu melainkan demi terwujudnya demokrasi yang ideal bagi bangsa dan negara.

C. Penutup

Sebagai negara yang mencantumkan prinsip negara hukum dalam konstitusi, perwujudan sistem *Check and Balance*. Sistem *Check and Balance* tidak dapat dipisahkan dari pemisahan kekuasaan legislatif, eksekutif dan Yudikatif, yakni dengan prinsip tersebut antara satu Lembaga dan Lembaga lainnya memiliki keseimbangan kekuasaan dengan adanya mekanisme saling Kontrol. Sistem pemerintahan presidensial di Indonesia

³⁴ Sihombing, Pemberlakuan parliamentary threshold & kaitannya dengan hak asasi manusia, Jurnal Konstitusi, Vol 1 No 1, 2009, hlm 25- 36

³⁵ Firman noor, Op.cit, hlm 6

yang memberikan ruang kekuasaan yang lebih kepada Pemerintah (Presiden) oleh karena itu, dalam parlemen sebagai representasi dari suara rakyat perlu adanya proporsionalitas antara partai koalisi pemerintah dan partai oposisi. Kekuatan partai Oposisi Pemerintah yang tidak kuat akan menjadikan sistem *Check And Balance* antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif tidak berjalan dengan baik dan merujuk kepada potensi penyalahgunaan kekuasaan oleh Lembaga Eksekutif.

Naiknya ambang batas parlemen secara signifikan dalam tiap-tiap Undang-undang pemilihan umum, menghilangkan suara partai kecil dan menengah, sehingga secara tidak langsung menghilangkan suara sah dari pemilihan umum. Presentase ambang batas parlemen yang terus meningkat dalam setiap periode pemilihan umum membuktikan bahwa belum adanya kesepakatan yang efektif dan mutakhir mengenai presentase yang paling cocok dengan sistem politik hukum di Indonesia. Adanya ambang batas parlemen dalam sistem pemilihan umum di Indonesia terlepas dari kepentingan politik partai besar, sepatutnya merupakan upaya untuk menyederhanakan jumlah partai politik di Indonesia. Namun, peningkatan presentase ambang batas parlemen yang signifikan, justru akan menghilangkan suara partai-partai kecil yang tidak mencapai ambang batas dalam kontestasi pemilihan umum sehingga semakin memperkecil kemungkinan terwujudnya proporsionalitas partai yang berkoalisi pemerintahan dan partai oposisi di parlemen.

Perlu adanya kajian lebih lanjut terhadap usul fraksi partai politik untuk menaikkan presentase ambang batas parlemen dalam undang-undang pemilihan umum. Ambang batas parlemen seharusnya didasarkan pada politik hukum serta demi menjunjung tinggi kedaulatan rakyat sebagai konsekuensi dari negara dengan sistem Demokrasi. Keberadaan ambang batas parlemen tidak boleh melemahkan partai oposisi yang berperan dalam memberikan kritik, alternatif kebijakan dan control kekuasaan dalam sistem pemerintahan parlementer.

D. Daftar Pustaka

- Adelia, Adlina, 2018, Relevansi Ambang Batas Parlemen Dengan sistem Presedinsial di indonesia. Tesis, Yogyakarta, Universitas Islam Indonesia.
- Agustam, Konsepsi dan Implementasi Demokrasi Pancasila, dalam sistem perpolitikan di Indonesia, Jurnal TAPIs, Vol, 7, No 12.

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2009.
- Busroh, Abu Daud, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2010.
- Erika, Dian, *KPU Tentapkan 9 Parpol lolos ke Parlemen*, Nasional Republika.co.id, <https://nasional.republika.co.id/berita/px33gf320/kpu-tetapkan-9-parpol-lolos-ke-parlemen>, diakses tanggal 18 April 2021 pukul 23.32 WIB.
- Friskawati, Yanti, *Metode Penulisan Hukum: Sebuah Pengantar*, JAKARTA: Fakultas Hukum Unika Atma Jaya, 2018.
- Fuady, Munir, 2009, *Teori Negara Hukum Modern*, Bandung, Refika Aditama.
- Hatta, Mohammad, *Indonesia Merdeka*, karya lengkap Bung Hatta. Buku I: *Kebangsaan dan Kerakyatan*, Jakarta, LP3ES, 1998.
- Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, [Setkab.go.id](http://setkab.go.id), *Partai Politik Peserta Pemilu 2019 Beserta Urutannya*, <https://setkab.go.id/inilah-partai-politik-peserta-pemilu-2019-beserta-nomor-urutnya/>, diakses tanggal 18 April 2021, pukul 22.23 WIB.
- Jimly Asshidiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Raja Grafindo, 2009.
- Kusnardi, Moh. & Ibrahim, Harmaily, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Penerbit FH UI.
- Lidwina, Andrea, *DPR Dikuasai Partai Koalisi Jokowi*, [databoks.Katadata.co.id](http://databoks.katadata.co.id), <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/10/25/parlemen-dikuasai-partai-koalisi-jokowi>, diakses tanggal 18 April 2021, Pukul 23.01 WIB.
- Ilionis, The Dryden Press, Hinsdale, 1975.
- Manan, Firman, *Relasi Eksekutif-Legislatif Dalam Presidensialisme Multi Partai Di Indonesia*, *Jurnal Wacana Politik*, Vol 2 No 2, 2017.
- Marijan, Kacung, *Sistem Politik Indonesia : Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Jakarta, Kencana, 2015.
- Molan, Michael T., *Constitutional Law: Machinery Of Government*, 4th Edition, London, Old.
- Noor, Firman, *Oposisi dalam Kehidupan Demokrasi: Arti Penting Keberadaan Oposisi Sebagai Bagian Penguatan Demokrasi Di Indonesia*, *Masyarakat Indonesia*, Vol 42, 2016.

- Philips, O.Hood, Paul Jacksin, and Patricai Leopart, *Constitutional and Administrative Law*, London; Sweet & Maxwell, 2001.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No 3/PUU-VII/2009 perihal UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Terhadap UUD NRI 1945
- Rohkim, Abdul, *Pemilihan Umum Dengan Model Parliamentary Treshold Menuju Pemerintahan Demokratis Di Indonesia*, DIH Jurnal Hukum, Vol 7, No. 14, hlm 90, 2011.
- Schattschneider, E.E, *The Semisovereign People: A realist view of Democracy in America*, Ilionis, The Dryden Press, Hinsdal
- Sihombing, *Pemberlakuan parliamentary threshold & kaitannya dengan hak asasi manusia*, Jurnal Konstitusi, Vol 1 No 1, 2009.
- Sunarto, *Prinsip Check Anda Balences Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia*, Masalah-masalah Hukum, Vol 45, No 2, 2016.
- Ummul Firdaus, Sunny, *Relevansi Parliamentary Treshold Terhadap Pelaksanaan Pemilu Yang Demokratis*, Jurnal Konstitusi, Vol 8, No 2, 2010.
- Undang-undang Dasar 1945
- Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umur Anggota DPR, DPRD dan DPD
- Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- Weissberg, Robert, 1979, *Understanding American Government*, New York, Holt Rinehart and Winston.