

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Demokrasi secara umum dikenal sebagai suatu sistem yang mengutamakan suara rakyat atau bisa disebut kekuasaan berada ditangan rakyat. Keberadaan rakyat dalam paham demokrasi erat kaitanya dengan pelaksanaan kedaulatan rakyat. Dalam sistem konstitusional berdasarkan Undang-Undang, pelaksanaan kedaulatan rakyat disalurkan dan diselenggarakan menurut prosedur konstitusional yang ditetapkan dalam hukum dan konstitusi (*constitutional democracy*).<sup>1</sup> Berdasarkan pada Pasal 1 ayat (2) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi “*Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut undang undang dasar*” hal ini yang kemudian menjadi acuan dasar bahwa rakyatlah yang menjadi pemegang kekuasaan tertinggi dalam implementasi berdemokrasi. Sesuai dengan keberadaanya, kedaulatan rakyat didalam keterlibatannya sebagai penentu kebijakan yang tertinggi tidak dapat dilaksanakan secara murni dikarenakan mengingat semakin banyaknya warga negara dan semakin luasnya wilayah negara sangat tidak memungkinkan untuk meminta pendapat setiap orang per orang dalam menentukan jalanya pemerintahan. Menurut Robert A. Dahl menyatakan bahwa salah satu kegagalan demokrasi langsung yang terjadi pada masa romawi dimana pada kenyataanya rakyat tidak mendapatkan kesempatan yang sama untuk ikut serta dalam majelis warga di pusat pemerintahan karena hal itu membutuhkan biaya dan waktu yang memberatkan.<sup>2</sup> Inilah yang menjadi acuan bahwa kedaulatan rakyat

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia*, Jakarta, Sekertariat Jendral dan Kepaniteraaran Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 56.

<sup>2</sup> Robert A. Dahl, 1999, *Perihal Demokrasi; menjelajah teori dan praktek Demokrasi Secara Singkat*, Judul Asli: “*On Democracy*”, Penerjemah: A Rahman Zainuddin, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, hlm. 18-19.

tidak dapat dilaksanakan secara murni dan kedaulatan rakyat dilakukan dengan perwakilan (demokrasi perwakilan).

Didalam demokrasi perwakilan ini kekuasaan tertinggi tetap berada ditangan rakyat yang dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat itu sendiri melalui mekanisme Pemilu. Pemilu adalah elemen sentral dalam struktur demokrasi kontemporer, di mana rakyat memiliki kekuasaan untuk memilih wakil mereka yang akan membentuk pemerintahan. Oleh karena Indonesia menganut sistem multi partai dalam pelaksanaan Pemilu, sebagai alternatif untuk menyederhanakan partai-partai yang mengikuti kontestasi Pemilu, maka di berlakukan *Parliamentary Threshold*.

Pemilu tahun 2009 merupakan tahun pertama kali diberlakukanya *Parliamentary Threshold* atau biasa disebut ambang batas parlemen. Aturan pelaksanaan *Parliamentary Threshold* ini ialah diatur dalam Pasal 202 ayat (1) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, mengatur bahwa:<sup>3</sup>

“Partai politik peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang kurangnya 2,5% ( dua koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR”

Adapun jumlah partai yang mengikuti kontestasi Pemilu pada tahun ini berdasarkan Undang Undang No. 10 tahun 2008 ialah diikuti oleh 38 Partai Politik dan terdapat sembilan Partai Politik yang terpilih di instansi DPR.

Kemudian, pelaksanaan Pemilu pada tahun 2014, secara umum tidak jauh berbeda

---

<sup>3</sup> Fahri Bachmid, "Eksistensi Kedaulatan Rakyat dan Implementasi *Parliamentary Threshold* dalam Sistem Pemilu di Indonesia." *SIGN Jurnal Hukum* Vol.2, No.2, (Maret, 2021), hlm. 87-103.

dengan pelaksanaan pada tahun 2009. Akan tetapi, pengaturan mengenai *Parliamentary Threshold* sebagaimana diatur dalam Pasal 208 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berubah menjadi 3,5%. Pemilu pada Tahun 2014 ini memberikan kesempatan kepada partai politik baru untuk mengikuti kompetisi Pemilu dengan regulasi adanya keterwakilan perempuan sebanyak 30% pada kepengurusan partai politik ditingkat pusat maupun daerah dengan jumlah anggota minimal 1000 orang dan mempunyai kantor kepengurusan diseluruh daerah Indonesia. menariknya pada pelaksanaan Pemilu pada tahun 2014 ini, ada 10 partai politik yang berhasil memenuhi *Parliamentary Threshold* yang mana jumlah tersebut lebih banyak dari pada Pemilu yang dilaksanakan pada tahun 2009.<sup>4</sup>

Kemudian pada pelaksanaan Pemilu pada tahun 2019 *Parliamentary Threshold* kembali dirubah berdasarkan Undang-Undang Pemilu Nomor 7 Tahun 2017 ditetapkan menjadi 4%. Pada fakta lapangnya hal ini tidak memutus pertumbuhan partai politik dimana ada 16 partai politik yang mengikuti kontestasi Pemilu dan yang berhasil untuk menembus *Parliamentary Threshold* berjumlah 9 partai politik.<sup>5</sup> Hal ini tentu menjadi refleksi bahwa dengan diberlakukanya *Parliamentary Threshold* sebagai alternatif untuk menyederhanakan partai politik pada kontestasi Pemilu bukan merupakan solusi yang tepat dikarenakan dengan beberapa kali perubahan mengenai ketentuan *Parliamentary Threshold* tidak menyulutkan bertumbuhnya partai politik untuk mengikuti Pemilu.

*Parliamentary Threshold* berdasarkan Undang Undang Nomor 10 tahun 2008 Jo

---

<sup>4</sup> Aenal Fuad *et al*, "Quo Vadis Parliamentary Threshold di Indonesia", *Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, Vol. 6, No. 1, (Maret, 2021), hlm. 43

<sup>5</sup> *Ibid.*

Undang Undang No 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah ketentuan batas minimal perolehan suara yang harus dipenuhi partai politik peserta Pemilu untuk bisa menempatkan calon anggota legislatifnya di parlemen. Adanya batasan ini kemudian menjadi solusi alternatif untuk menyederhanakan partai politik dalam penentuan kursi di parlemen. Didalam pelaksanaan *Parliamentary Threshold* pada mekanisme Pemilu maka harus tetap mengutamakan kedaulatan rakyat dan masyarakat memiliki kebebasan untuk memilih. Penerapan *Parliamentary Threshold* di Indonesia, telah menimbulkan berbagai pandangan dan penilaian. Beberapa pihak berpendapat bahwa kehadiran *Parliamentary Threshold* bisa menghambat proses demokrasi di Indonesia. Mereka berpendapat bahwa penggunaan ambang batas ini dianggap tidak mampu mengakomodir seluruh spektrum potensi politik yang ada di Indonesia. Selain itu, penerapan *Parliamentary Threshold* yang tinggi dipandang dapat memicu konflik horizontal, terutama ketika ada calon terpilih yang seharusnya menduduki kursi legislatif tetapi tidak dapat melakukannya karena partainya tidak memenuhi syarat ambang batas yang ditetapkan oleh pemerintah.

Adanya *Parliamentary Threshold* menjadikan adanya ruang untuk membatasi aspirasi masyarakat dikarenakan adanya suatu syarat minimal suara yang harus dipenuhi oleh partai politik. *Parliamentary Threshold* berdasarkan ketentuan dalam Pasal 414 ayat (1) Undang Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu menyatakan bahwa partai politik yang menjadi peserta Pemilihan Umum harus memenuhi sekurang kurangnya 4% suara dari seluruh jumlah suara sah secara Nasional untuk diikut sertakan dalam penentuan perolehan kursi Dewan Perwakilan Rakyat. Adanya syarat untuk memperoleh minimal suara tersebut, kemudian banyak menimbulkan reaksi dari masyarakat yang tidak setuju dengan adanya ambang batas

suara minimal yang harus diperoleh. Hal ini disebabkan karena dengan adanya *Parliamentary Threshold* memiliki potensi untuk membatasi hak politik warga negara, hak memilih dan hak untuk dipilih. Hal ini terjadi apabila partai politik peserta Pemilu telah memiliki bakal calon legislatifnya tetapi partai pengusung nya tidak mendapatkan jumlah suara yang telah ditentukan. Selain itu, dengan adanya *Parliamentary Threshold* akan menghilangkan kesempatan seseorang calon legislator yang memperoleh kursi anggota DPR pada dapilnya, karena partai politik pengusung calon tersebut tidak memenuhi *Parliamentary Threshold*.<sup>6</sup>

Hal tersebut menjadikan partisipan Pemilahan Umum menjadi menurun diakibatkan adanya calon yang terpilih sesuai dengan kehendak masyarakat namun partai politik yang mengusungnya tidak memenuhi *Parliamentary Threshold*. Menurunnya partisipasi pemilih pada pelaksanaan Pemilu tentu disebabkan oleh hilangnya aspirasi masyarakat yang mana hal tersebut bertentangan dengan jaminan Hak Asasi Manusia, dan berujung pada pengibiran konsep kedaulatan rakyat.<sup>7</sup>

Selanjutnya, adanya *Parliamentary Threshold* cenderung hanya memberikan kesempatan kepada partai politik yang memiliki kekuatan sumber daya yang lebih besar. Tentunya hal ini menjadikan adanya dominasi partai politik besar yang tidak selamanya mencerminkan kehendak rakyat atau justru membatasi adanya variasi politik yang bertentangan dengan prinsip kedaulatan rakyat. Jika kemudian, dalam *Parliamentary Threshold* hanya memberikan kesempatan kepada partai politik yang memiliki kekuatan sumber daya yang lebih besar, tentunya akan menyebabkan kurangnya keterwakilan dalam

---

<sup>6</sup> Sunny Ummul Firdaus, "Relevansi Parliamentary Threshold terhadap Pelaksanaan Pemilu yang Demokratis" *Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI*, Vol. 8 No.2, (Mei, 2016), hlm. 109

<sup>7</sup> Abdul Rokhim, "Pemilihan Umum dengan Model "Parliamentary Threshold" Menuju Pemerintahan yang Demokratis di Indonesia", *DIH: Jurnal Ilmu Hukum, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya*, Vol.7 No. 14, (Maret, 2011), hlm. 90

pemerintahan. Hal ini disebabkan karena pemilih yang mendukung partainya yang tidak lolos dalam pemenuhan ambang batas yang telah ditentukan akan merasakan tidak diwakili baik dalam pemerintahan. Hal ini dapat mengurangi aspek keterwakilan dalam sistem politik yang merupakan bagian dari kedaulatan rakyat.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana dampak *Parliamentary Threshold* terhadap kedaulatan rakyat pada pelaksanaan Pemilu?
2. Bagaimana konsep ideal pelaksanaan *Parliamentary Threshold* terhadap kedaulatan rakyat dalam Pelaksanaan Pemilu?

## **C. Tujuan Penelitian**

Di dalam penelitian yang dilakukan penulis memiliki tujuan yang akan dicapai berdasarkan rumusan masalah yang telah dituliskan diatas yaitu:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji dampak adanya sistem *Parliamentary Threshold* terhadap kedaulatan rakyat
2. Untuk mengkaji dan menawarkan konsep ideal pelaksanaan kedaulatan rakyat pada Pemilu

## **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Dengan diselesaikannya penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi di dalam ilmu hukum dan pengembangan Hukum Tata Negara terutama dalam Hukum Pemilu

2. Manfaat Praktis

Diharapkan dengan adanya karya tulis ini dapat memberikan informasi kepada pihak-pihak yang terkait dalam penyelenggaraan Pemilu mengenai *Parliamentary Threshol*