

Sistem Pemilu

Ambang Batas Parlemen

Senin, 18 Mei 2020, Pukul 11.00-12.30 WIB

Heroik Mutaqin Pratama, Peneliti Perludem

Maharddhika, Peneliti Perludem

Kelas Virtual Perludem





AMBANG BATAS PERWAKILAN

PENGARUH PARLIAMENTARY THRESHOLD TERHADAP PENYEDERHANAAN SISTEM KEPARTAIAN DAN PROPOSIONALITAS HASIL PEMILU

Penerapan ambang batas perwakilan (*parliamentary threshol*) pemilu DPR untuk menyeleksi partai politik masuk ke DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, melanggar konstitusi sebagaimana dijamin oleh Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Sebab, penerapan ambang batas seperti itu jelas-jelas menghilangkan keaslian suara pemilih.

Berdasarkan simulasi hasil Pemilu 1999, Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, ambang batas pemilu DPR 2,5% suara nasional sudah optimal. Jika dinaikkan tidak berpengaruh terhadap penyederhanaan sistem kepartaian di parlemen, tetapi hanya menambah suara suara terbuang. Penambahan suara terbuang membuat hasil pemilu semakin tidak proporsional. Padahal Pasal 22E ayat (3) menegaskan penggunaan sistem pemilu proporsional.



AMBANG BATAS PERWAKILAN



TIM PENELITI PERLUDEM



AMBANG BATAS PERWAKILAN

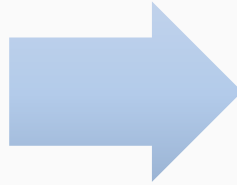
PENGARUH PARLIAMENTARY THRESHOLD TERHADAP PENYEDERHANAAN SISTEM KEPARTAIAN DAN PROPOSIONALITAS HASIL PEMILU

DIDIK SUPRIYANTO dan AUGUST MELLAZ

[Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu \(2011\)](#)

Ambang Batas Matematis

- Upper threshold dan lower threshold untuk metode kuota (Rae, Loosemore, dan Hanby)
- Threshold effective (Taagepera dan Shuggart; Lijphart)



Ambang Batas Formal

- Ambang batas yang ditulis dalam undang-undang
- Kesepakatan politik pembuat undang-undang
- Bertujuan mengurangi jumlah partai politik yang masuk parlemen

Cikal Bakal Ambang Batas Formal

- ✓ Dalam sistem-sistem campuran di Jerman, Selandia Baru dan Rusia, misalnya, berlaku 5 persen ambang batas untuk bagian PR.
- ✓ Asal mula konsep ini adalah keinginan untuk membatasi pemilihan kelompok-kelompok ekstremis di Jerman, dan dirancang untuk menghalangi partai-partai sangat kecil mendapatkan representasi.
- ✓ Jerman maupun Selandia Baru ada jalur “pintu belakang” agar sebuah partai berhak mendapat kursi dari daftar; dalam kasus Selandia Baru sebuah partai harus meraih setidaknya satu kursi konstituensi, sedangkan di Jerman tiga kursi, untuk menerobos persyaratan ambang batas.
- ✓ Di Rusia pada tahun 1995 tidak ada jalur pintu belakang, dan hampir separuh suara daftar partai terbuang.

Rumus Matematis Ambang Batas



Rae, Loosemore, & Hanby merumuskan *upper threshold* dan *lower threshold*:

- $T_{upper} = \frac{1}{2} M$ atau $100\% / (1+m)$
- $T_{lower} = 1/(M+1)$ atau $100\% / 2M$
- Keterangan:
 - M besaran daerah pemilihan



Tageepara (2002: 390) merumuskan formula hitung matematis effective threshold

- $T = 75\% / ((M+1) * VE)$
- $T = 75\% / ((S/E) + 1) * VE)$
- $T = 75\% / ((S+E) / E * VE)$
- Keterangan:
 - M rata-rata besaran daerah pemilihan
 - S jumlah kursi parlemen
 - E jumlah daerah pemilihan

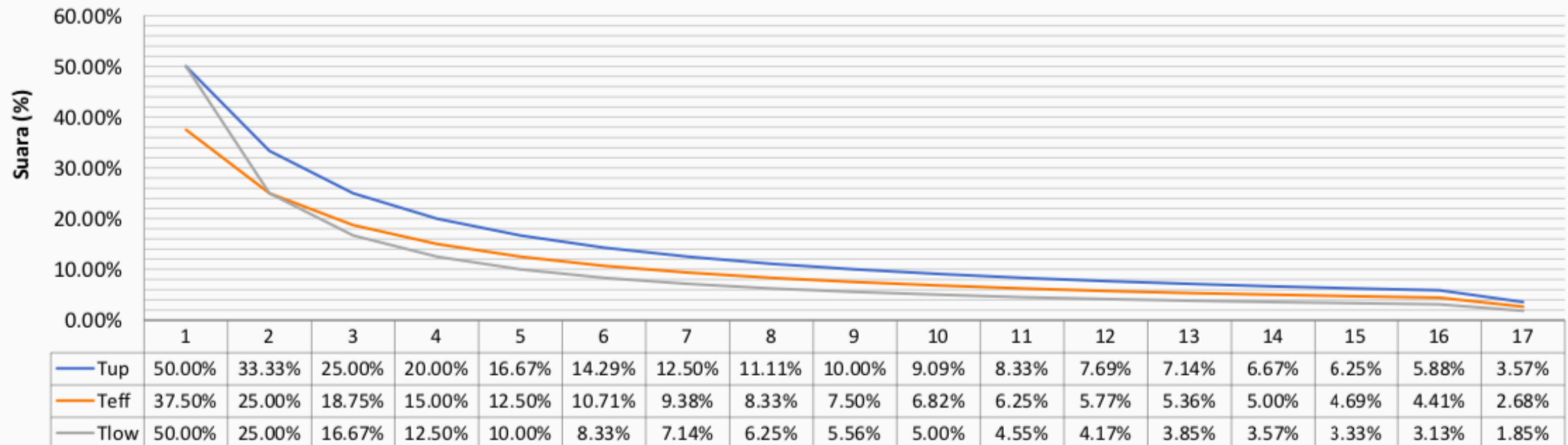
Hubungan Ambang Batas dan Daerah Pemilihan

Ambang Batas Matematis

$T_{upper} = 1/(m+1)$ Rae/Hanby/Loosemore (1971)

$T_{lower} = 1/(2m)$ Rae/Hanby/Loosemore (1971)

$T_{effective} = 75\%/(m+1)$ Lijphart (1977)



Kursi 8 Tlower 6,25% & Tupper 11,11%

Contoh Kasus: di Dapil DIY Pemilu 2014

kuota 255012

No	Partai	Suara	%	Kuota	Tahap 1	Sisa Suara	Tahap 2	Total
1	Nasdem	107.433	5,2	0,42		107.433	0	0
2	PKB	129.943	6,3	0,51	0	129.943	1	1
3	PKS	147.875	7,2	0,58	0	147.875	1	1
4	PDIP	570.531	27,8	2,22	2	56.968	0	2
5	Golkar	200.474	9,8	0,78	0	200.474	1	1
6	Gerindra	244.144	11,9	0,95	0	244.144	1	1
7	Demokrat	146.688	7,1	0,57	0	146.688	1	1
8	PAN	355.787	17,3	1,39	1	99.005	0	1
9	PPP	94.435	4,6	0,37	0	94.435	0	0
10	Hanura	42.782	2,1	0,17		42.782	0	0
	TOTAL	2.054.254			3		5	8

- PDIP dan PAN dengan perolehan suara melampaui Tupper terbukti memperoleh kursi di penghitungan suara pertama.
- Gerindra, PKB, PKS, Golkar, dan Demokrat dengan perolehan suara diantara rentang 6,25% - 11,11% terbukti meraih kursi di penghitungan suara kedua.

Kursi 3 Tupper 25% & Tlower 16,67%

Contoh Kasus: di Dapil Babel Pemilu 2014

kuota 183.621

No	Partai	Suara	%	Kuota	Tahap 1	Sisa Suara	Tahap 2	Total
1	Nasdem	47.763	8,7	0,26		47.763	0	0
2	PKB	22.662	4,1	0,12		22.662	0	0
3	PKS	41.897	7,6	0,23		41.897	0	0
4	PDIP	137.085	24,9	0,75	0	137.085	1	1
5	Golkar	71.063	12,9	0,39	0	71.063	1	1
6	Gerindra	37.250	6,8	0,20	0	37.250	0	0
7	Demokrat	62.718	11,4	0,34	0	62.718	1	1
8	PAN	46.306	8,4	0,25	0	46.306	0	0
9	PPP	52.370	9,5	0,29		52.370	0	0
10	Hanura	31.748	5,8	0,17		31.748	0	0
	TOTAL	550.862			0		3	3

- 10 Partai Politik di Dapil Babel tidak ada satupun yang melampaui angka Tupper 25% dan terbukti tidak ada yang meraih kursi di penghitungan pertama;
- PDIP, Golkar, dan Demokrat yang mampu melampaui Tlower 16,67% meraih kursi di daerah pemilihan dengan kursi 3 di penghitungan kedua.

Effective Threshold

Pemilu 2009-2014

Jumlah Kursi S	Jumlah Dapil E	Jumlah Dapil VE	Rata-Rata Dapil M	$T = \frac{75\%}{((M+1)*VE)}$	$T = \frac{75\%}{((S/E)+1)*VE}$	$T = \frac{75\%}{((S+E)/E)*VE}$
560	77	8,8	7,3	1,0	1,0	1,0

Pemilu 2019

Jumlah Kursi S	Jumlah Dapil E	Jumlah Dapil VE	Rata-Rata Dapil M	$T = \frac{75\%}{((M+1)*VE)}$	$T = \frac{75\%}{((S/E)+1)*VE}$	$T = \frac{75\%}{((S+E)/E)*VE}$
575	80	8,9	7,2	1,0	1,0	1,0

- Keseluruhan hasil hitung *effective threshold* di level nasional menunjukkan idealnya Pemilu di Indonesia menerapkan PT sebesar 1%
- Problematika penerapan PT di Indonesia bukan berdasarkan rumus matematis tetapi kepentingan politis untuk menyingkirkan partai politik peserta pemilu lainnya.

Empat Kriteria Penerapan Ketentuan Ambang Batas Perwakilan

Besaran

Lokasi
Penerapan

Tahap
Penerapan

Objek

Ambang Batas Perwakilan di Beberapa Negara

Negara	For Individual Parties	For Other Types
Czech Republic	5%	10% for a coalition of 2 parties, 15% for a coalition of 3 parties, 20% for a coalition of 4 or more parties (only for Chamber of Deputies of the Czech Republic)
Germany	5% of the valid party list votes for proportional representation (or winning three constituencies)	0% (ethnic minorities), 0% (EU parliamentary elections)
Italy	3%	10% (party alliances), but a list must reach at least 3%, 1% (parties of party alliances), 20% or two constituencies (ethnic minorities)
Netherlands	0.667% (percent of votes needed for one seat)	
Turkey	10%	10% for multi-party alliances. Parties in an alliance not being subject to any nationwide threshold individually. No threshold for independent candidates.

Kriteria Penerapan Ambang Batas

NEGARA	AMBANG BATAS PERWAKILAN	
	TINGKAT NASIONAL	TINGKAT DAERAH PEMILIHAN
Jerman	5% suara nasional, atau	3 kursi daerah pemilihan
Polandia	5% setiap partai dan 8% koalisi partai	-
Spanyol		3% suara daerah pemilihan atau provinsi
Denmark*		1 kursi dari 17 daerah pemilihan
		Memiliki rasio suara/rasio kursi di dua dari tiga wilayah regional utama
	2% suara nasional	
Swedia	4% suara nasional	12% suara daerah pemilihan
Yugoslavia		5% suara daerah pemilihan
Argentina	3% suara nasional	8% suara daerah pemilihan

Tabel diambil dari Gianfranco Baldini and Adriano Pappalardo, *ibid*, hlm. 78; Joseph M. Colomer, (ed), *Handbook of Electoral System Choice*, New York: Palgrave Macmillan, hlm. 95-104, 193-207, 325-330; Michael Gallagher and Paul Mitchell (ed), *The Politics of Electoral System*, Oxford: Oxford University Press, 2005, hlm. 459-461 dalam Supriyanto & Mellaz 2011

Besaran Ambang Batas Pemilu Nasional

NEGARA	TAHUN PEMILU	JUMLAH KURSI PARLEMEN	BESARAN AMBANG BATAS
Argentina	2005	127	3
Brasil	2006	513	3
Bulgaria	2009	240	4
Croatia	2007	153	5
Czech Republik	2010	200	5
Greece	2009	300	3
Indonesia	2009	560	2,5
Irak	2010	267	-
Israel	2009	120	2
Italy	2008	617	4
Montenegro	2009	81	3
Poland	2007	460	5
Portugal	2009	230	-
South Korea	2004	299	5
Turkey	2007	550	10
Ukraine	2007	450	3

Perkembangan Pengaturan Ambang Batas Perwakilan

Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
Pasal 202 ayat (1) UU No 10/2008	Pasal 208 UU No 8/2012	Pasal 414 ayat (1) UU No 7/2017
<i>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.</i>	<i>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.</i>	<i>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 DPR.</i>
	Putusan MK No. 52/PUU-X/2012	

Ambang Batas Perwakilan dan Sistem Kepartaian

	Pemilu 1999	Pemilu 2004	Pemilu 2009	Pemilu 2014	Pemilu 2019
Jumlah partai peserta pemilu	48	24	38	12	16
Ambang Batas	2% (Electoral Threshold)	3% (Electoral Threshold)	2.5 %	3.5 %	4 %
Partai yang lolos ke DPR	21	17	9	10	9
Effective Number of Parties in Parliament	4,7	7,1	6,6	8,2	7,2
Sistem Kepartaian	Multipartai Sederhana	Multipartai Ekstrim	Multipartai Ekstrim	Multipartai EKstrim	Multipartai Ekstrim

Simulasi Hubungan Penerapan Ambang Batas Perwakilan dengan Sistem Kepartaian

- Di Pemilu 1999, ambang batas 2.5%-5% menghasilkan sistem kepartaian yang sama.
- Di Pemilu 2004, ambang batas 2.5% menyederhanakan sistem kepartaian. Ketika dinaikkan ke 3-4%, sistem kepartaian tidak berubah signifikan.
- Di Pemilu 2009, sistem kepartaian yang terbentuk akibat penerapan tiga besaran ambang batas yang berbeda berada pada kisaran sistem enam-partai. Kondisinya berubah ketika ambang batas dinaikkan menjadi 5%

Pemilu	Ambang Batas Perwakilan	Jumlah Partai di DPR	Indeks ENPP
1999	-	21	4.7
	2.5 %	5	3.8
	3 %	5	3.8
	4 %	5	3.8
	5 %	5	3.8
2004	-	17	7.0
	2.5 %	8	6.2
	3 %	7	5.9
	4 %	7	5.9
	5 %	7	5.9
2009	2.5 %	9	6.1
	3 %	9	6.1
	4 %	8	5.7
	5 %	6	4.8

Efek Ambang Batas Perwakilan terhadap Proporsionalitas

- ✓ Ambang batas mempengaruhi jumlah suara yang tidak terkonversi menjadi kursi
- ✓ Dalam sistem pemilu proporsional, suara yang tidak terkonversi menjadi kursi atau suara terbuang dikenal sebagai wasted votes.
- ✓ Suara terbuang adalah total jumlah suara sah pemilih yang diberikan kepada partai politik dan dalam proses penghitungan perolehan suara-kursi tidak menerima satu pun kursi perwakilan
- ✓ Suara terbuang mempengaruhi proporsionalitas penghitungan perolehan suara-kursi
- ✓ Deviasi antara perolehan kursi partai politik (dalam persentase) dengan perolehan kursi (dalam persentase) disebut sebagai disproporsionalitas (Lijphart)

Indeks Disproporsionalitas

Indeks untuk mengukur kesenjangan perolehan kursi partai politik dibandingkan perolehan suara.

Loosemore-Hanby Index (LHI) (1971)	Least Square Index (LSq) (Gallager 1991)	Monroe indeks (1994)	Dunleavy & Margetts (1999)
$LHI = \frac{1}{2} \sum [V_i - S_i]$	$LSq = \sqrt{\frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (V_i - S_i)^2}$	$\frac{\sum (v_i - s_i)^2}{1 + \sum v_i^2}$	$\frac{\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)}{1 - \max(v_i)}$

Indeks Disproporsionalitas

- Indeks LHI dan LSq rumus yang paling sering digunakan dibanyak literatur kepemiluan.
- Lijphart (1994 dalam Gallagher & Mitchell 2005) menggunakan LSq sebagai alat ukur disproporsionalitas utama di studinya yang mendeskripsikan sebagai *"the most sensitive and faithful reflection of disproportionality election result"*.
- Taguepara dan Grofman (2003 dalam Gallagher & Mitchell 2005) memeriksa 19 performa indeks yang mengkonklusikan bahwa indeks LSq paling relevan untuk digunakan dibandingkan dengan yang lainnya.
- *The independent on Voting System* Inggris atau biasa disebut komisi Jenkin (1998) dan dikutip oleh studi Philip Kestelmen yang berjudul *Alternative Voting in Proportion* mengklasifikasikan bilangan desimal yang dihasilkan oleh indeks LHI kedalam tiga tingkatan proporsionalitas:
 - *full proportional* jika bilangan desimal yang dihasilkan adalah 4-8%;
 - *semi-proportional* jika bilangan desimal yang dihasilkan di bawah 10%;
 - *non-proportional* jika bilangan desimal yang dihasilkan lebih 15%.
- Borisjuk, Rallings, dan Thrasher (2004) jika hasil hitung LSq adalah 0-1 maka hasil pemilu tersebut terkategori sebagai *full proportional*.

Simulasi Ambang Batas Perwakilan dan Indeks Disproporsionalitas

- Di Pemilu 1999, indeks disproporsionalitas sebesar 3,50 dalam situasi tanpa ambang batas. Begitu ambang batas 2,5% diterapkan, tingkat disproporsionalitas naik menjadi 5,33. Namun ambang batas 3%, 4% dan 5% tidak mengubah Indeks Disproporsional.
- Di Pemilu 2004, Ketika tanpa ambang batas, Indeks Disproporsional hanya 4,59; dan ketika ambang batas 2,5% diterapkan menjadi 5,05. Tetapi pada ambang batas 3%, 4% dan 5%, Indeks Disproporsional tetap 5,69.
- Di Pemilu 2009, Indeks Disproporsional terus meningkat seiring dengan peningkatan besaran ambang batas .

Pemilu	Ambang Batas	Suara Terbuang	Indeks Disproporsionalitas
1999	Tanpa Ambang Batas	3.55 %	3.50
	2.5 %	13.41 %	5.33
	3 %	13.41 %	5.33
	4 %	13.41 %	5.33
	5 %	13.41 %	5.33
2004	Tanpa Ambang Batas	4.60 %	4.59
	2.5 %	17.33 %	5.05
	3 %	19.95 %	5.69
	4 %	19.95 %	5.69
	5 %	19.95 %	5.69
2009	2.5 %	18.31 %	6.16
	3 %	22.08 %	6.16
	4 %	22.08 %	6.71
	5 %	31.49 %	9.77

Ambang Batas dan Disproporsionalitas Hasil Pemilu

Pemilu	Jumlah Partai Peserta Pemilu	Jumlah Partai di DPR	Total Suara	Ambang Batas Parlemen	Suara Terkonversi ke Kursi	Suara Terbuang	Indeks Disproporsionalitas	
							LHI	LSq
1999	48	23	105.553.708	0	101.765.638	3.788.070	10,6	3,3
2004	24	15	113.490.795	0	105.923.510	7.567.285	19,8	4,4
2009	38	9	104.048.118	2,5%	85.000.637	19.047.481	44,9	6,7
2014	12	10	124.885.737	3,5%	121.920.762	2.964.975	7,8	2,8
2019	16	9	139.972.260	4%	126.376.418	13.595.842	20,6	4,5

- Sejak di terapkan pada Pemilu 2009 terjadi peningkatan angka wasted votes akibat Parliamentary Threshold
- Peningkatan angka wasted votes semakin tinggi ketika jumlah partai politik peserta pemilu banyak, dan banyak yang tidak lolos PT
- Indeks LHI dan LSQ di Pemilu 2009 dan 2019 termasuk kedalam *non proportional*
- Di Pemilu 2014 indeks LHI dan LSQ terklasifikasi dalam *proportional* sekalipun diterapkan PT 3,5% yang diakibatkan sedikitnya jumlah partai politik peserta pemilu yang tidak lolos PT