



# 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 PROPOSIONALITAS HASIL PEMILU

DIDIK SUPRIYANTO dan AUGUST MELLAZ

# AMBANG BATAS PERWAKILAN

PENGARUH PARLIAMENTARY THRESHOLD  
TERHADAP PENYEDERHANAAN  
SISTEM KEPARTAIAN DAN  
PROPOSIONALITAS HASIL PEMILU

**DIDIK SUPRIYANTO dan AUGUST MELLAZ**



# KATA PENGANTAR

Setiap kali menjelang pemilu, mengapa undang-undangnya harus diubah? Apakah memang DPR dan Pemerintah tidak mampu membuat undang-undang yang berkualitas dan berperspektif ke depan? Bukankah proses pembuatan undang-undang itu telah melibatkan para ahli, baik yang berbasis di kampus maupun nonkampus? Demikianlah, banyak keluhan menanggapi perdebatan materi undang-undang pemilu, yang berulang menjelang pemilu.

Undang-undang pemilu adalah undang-undang yang paling menentukan nasib partai politik. Undang-undang ini berhubungan langsung dengan kepentingan partai politik dalam meraih kekuasaan. Inilah salah satu faktor, mengapa undang-undang pemilu gampang diubah-ubah. Namun ada faktor lain yang lebih menentukan: bangsa Indonesia memang belum menemukan sistem dan format pemilu yang pas bagi pembangunan politik demokratis ke depan, sehingga upaya pencarian terus dilakukan oleh segenap komponen bangsa.

Meskipun yang berdebat sengit dan yang memutuskan adalah orang-orang partai politik, namun upaya pembangunan sistem pemilu demokratis tidak boleh diserahkan begitu saja kepada mereka. Mengapa? Sebab, orang-orang partai po-

litik cenderung bersikap pragmatis: merancang sistem pemilu yang menguntungkan diri sendiri, di sini dan hari ini.

Perhatikan perdebatan tentang besaran ambang batas perwakilan atau *parliamentary threshold* dalam rangka penyusunan Draf RUU Perubahan atas UU No. 10/2008. Di satu pihak, beberapa partai kecil menengah, yang khawatir gagal meraih suara signifikan, berkeras mempertahankan ambang batas 2,5%; di pihak lain, beberapa partai besar, dengan hasrat meraih kursi lebih banyak, bersikukuh menaikkan besaran ambang batas menjadi 5%.

Masing-masing pihak mengajukan dalih untuk memperkuat posisinya, tanpa adanya perspektif pembangunan demokrasi ke depan. Perdebatan lebih banyak diwarnai adu kata-kata, yang tidak didasari oleh logika berpikir sehat, analisis komprehensif, apalagi renungan kontemplatif. Perdebatan berulang-ulang berputar-putar sampai media massa “eneg” meliputnya.

Nah, dalam situasi seperti itu, pendapat pihak ketiga (di luar DPR dan Pemerintah, yang sama-sama dikuasai orang partai politik) menjadi penting. Tidak sekadar memberi persepektif lain, tetapi juga menunjukkan konsep yang lebih lengkap, dasar pikiran yang logis, hasil analisis mendalam, dan tentu saja atas dasar kepentingan bersama.

Sungguh bukan hal yang mudah meyakinkan orang-orang partai politik yang memang berwenang membuat undang-undang. Namun usaha harus tetap dilakukan, sebab terlalu beresiko jika nasib bangsa ini sepenuhnya diserahkan kepada mereka. Apalagi rekam jejak mereka selama 10 tahun terakhir mengelola negara sudah sama-sama diketahui.

Terima kasih kepada Didik Supriyanto dan August Mellaz yang telah bekerja secara luar biasa menyelesaikan kajian ini dalam waktu yang sangat ketat. Apresiasi juga kami berikan

atas komentar, masukan, dan saran alternatif bacaan yang diberikan oleh Pipit R. Kartawidjaja. Tidak lupa, kami sampaikan terima kasih kepada seluruh jajaran pelaksana harian Perludem yang turut membantu kajian terhadap permasalahan ambang batas perwakilan untuk pemilu Indonesia. Semoga buku ini benar-benar bermanfaat, khususnya bagi upaya membangun sistem pemilu demokratis ke depan.

Jakarta, November 2011

**Titi Anggraini**

Direktur Eksekutif Perludem

# DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	v
Daftar Isi .....	viii
Daftar Tabel .....	ix
Daftar Istilah dan Singkatan .....	xi
Bab 1 Pendahuluan .....	1
Bab 2 Kerangka Konseptual .....	11
Bab 3 Penyederhanaan Partai Politik Dan Efektivitas Pemerintahan .....	33
Bab 4 Ambang Batas Perwakilan Pemilu DPR .....	51
Bab 5 Ambang Batas Perwakilan Pemilu DPRD Provinsi .....	67
Bab 6 Ambang Batas Perwakilan Pemilu DPRD Kabupaten/Kota .....	79
Bab 7 Penutup .....	89
Daftar Pustaka .....	99
Profil Perludem .....	101
Profil Penulis .....	105



# DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Penerapan Ambang Batas Pemilu DPR terhadap Pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pada Hasil Pemilu 2009 .....	4
Tabel 2.1 Besaran Ambang Batas Pemilu Nasional .....	18
Tabel 2.2 Kriteria Penerapan Ambang Batas Perwakilan .....	20
Tabel 2.3 Ilustrasi Sistem Kepartaian Berdasarkan Indeks ENPP .....	29
Tabel 3.1 Seleksi Pembentukan Partai Politik Berbadan Hukum .....	37
Tabel 3.2. Seleksi Partai Politik Berbadan Hukum Baru Menjadi Peserta Pemilu.....	40
Tabel 3.3 Ambang Batas Kepesertaan Pemilu dan Peserta Pemilu.....	42
Tabel 3.4 Partai Politik Parlemen Hasil Pemilu.....	45
Tabel 3.5 Kinerja DPR dalam Menjalankan Fungsi Legislasi .....	48
Tabel 3.6 Jumlah Partai Politik DPR dan Indeks ENPP.....	49
Tabel 3.7 Jumlah Partai Politik di Parlemen Pemilu 2009 dan Indeks ENPP .....	50
Tabel 4.1 Jumlah Partai di DPR dan Penerapan Ambang Batas .....	52
Tabel 4.2 Jumlah Partai di DPR dan Penerapan Ambang Batas 2,5%.....	53
Tabel 4.3 Jumlah Partai di DPR dan Penerapan Ambang Batas Lebih Besar.....	54
Tabel 4.4 Hubungan Besaran Ambang Batas dengan Jumlah Partai di DPR, Indeks ENPP dan Indeks Fragmentasi .....	56
Tabel 4.5 Ambang Batas dan Jumlah Suara Terbuang Pemilu DPR.....	59
Tabel 4.6 Ambang Batas dan Suara Terbuang di Beberapa Negara .....	60
Tabel 4.7 Ambang Batas dan Disproporsionalitas.....	61
Tabel 4.8 Ambang Batas Optimal Pemilu 2009.....	63
Tabel 4.9 Penerapan Ambang Batas Pemilu DPR terhadap Pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pada Hasil Pemilu 2009 .....	64
Tabel 5.1 Profil Pemilu DPRD Provinsi pada Pemilu 2009 .....	68
Tabel 5.2 Pengukuran Indeks Hasil Pemilu DPRD Provinsi Pemilu 2009 .....	69
Tabel 5.3 Jumlah Partai di DPRD Provinsi dan Penerapan Ambang Batas .....	71
Tabel 5.4 Jumlah Suara Terbuang Pemilu DPRD Provinsi pada Pemilu 2009 .....	73

Tabel 5.5 Jumlah Suara Terbuang Pemilu DPRD Provinsi dan Penerapan Ambang Batas.....	74
Tabel 5.6 Ambang Batas Optimal Pemilu DPRD Provinsi .....	77
Tabel 6.1 Profil Pemilu DPRD Kabupaten/Kota pada Pemilu 2009 .....	80
Tabel 6.2 Hasil Pemilu 2009 DPRD Kabupaten/Kota .....	81
Tabel 6.3 Jumlah Partai Politik di DPRD Kabupaten/Kota dan Penerapan Ambang Batas .....	83
Tabel 6.4 Jumlah Suara Terbuang Pemilu DPRD Kabupaten/Kota Pemilu 2009 .....	85
Tabel 6.5 Jumlah Suara Terbuang Pemilu DPRD Kabupaten/Kota dan Penerapan Ambang Batas.....	86
Tabel 6.6 Ambang Batas Optimal Pemilu DPRD Kabupaten/Kota .....	88
Tabel 7.1 Pengaruh Ambang Batas Perwakilan terhadap Jumlah Partai, Indeks ENPP, Indeks Fragmentasi, Suara Terbuang dan Indeks Disproporsional .....	92
Tabel 7.2 Pengukuran Beberapa Indeks terhadap Hasil Pemilu DPRD pada Pemilu 2009 .....	96

# DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN

Baleg	Badan Legislasi
Depkumham	Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia
DIM	Daftar Inventarisasi Masalah
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
KPU	Komisi Pemilihan Umum
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MK	Mahkamah Konstitusi
PAN	Partai Amanat Nasional
Partai Golkar	Partai Golongan Karya
Partai Hanura	Partai Hati Nurani Rakyat
Partai Gerindra	Partai Gerakan Indonesia Raya
PD	Partai Demokrat
PDIP	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PKS	Partai Keadilan Sejahtera
PPP	Partai Persatuan Pembangunan
Pemda	Pemerintah Daerah
Pemilu	Pemilihan Umum
RUU	Rancangan Undang-Undang
UUD 1945	Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
UU No. 2/1999	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik
UU No. 3/1999	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum
UU No. 31/2002	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik
UU No. 12/2003	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
UU No. 2/2008	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
UU No. 10/2008	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
UU No. 2/2011	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik



# **BAB 1**

# **PENDAHULUAN**

## **A. LATAR BELAKANG**

Buruknya kualitas penyelenggaraan Pemilu 2009 menjadi pengalaman berharga bagi para pemangku kepentingan pemilu. Masalah-masalah yang muncul bukan semata disebabkan oleh ketidakmampuan KPU dan jajarannya dalam menyelenggarakan pemilu, tetapi juga oleh ketidakjelasan UU No. 10/2008 dalam mengatur sistem pemilu, pelaksanaan tahapan pemilu, dan penegakan hukum pemilu. Banyaknya gugatan peninjauan kembali terhadap UU No. 10/2008 ke MK adalah pertanda jelas bahwa undang-undang tersebut kualitasnya buruk. Oleh karena itu menjadi keharusan bagi DPR dan pemerintah untuk mengubah undang-undang tersebut. Selain untuk memperjelas dan memastikan ketentuan-ketentuan yang multitafsir dan tumpang tindih, perubahan undang-undang juga diperlukan untuk mengakomodasi gagasan dan usulan baru tentang materi pengaturan.

Menyangkut perubahan pengaturan sistem pemilu, seti-

daknya terdapat empat isu yang harus diperhatikan: pertama, besaran daerah pemilihan, mengingat beberapa partai politik ingin memperkecil angkanya; kedua, formula alokasi kursi partai politik, karena ketentuan ini sempat digugat ke MK berkali-kali; ketiga, formula penetapan calon terpilih, sebab putusan MK tentang suara terbanyak masih sering dipertanyakan, dan; keempat, ambang batas perwakilan atau *parliamentary threshold*, sehubungan munculnya usulan untuk menaikkan besaran, dan penerapannya pada pemilu daerah.

Dari keempat isu perubahan sistem pemilu tersebut, pengaturan ketentuan ambang batas perwakilan paling banyak menyedot perhatian anggota Baleg DPR yang ditugasi oleh DPR untuk menyusun Draf RUU Perubahan atas UU No. 10/2008. Dalam rapat-rapat Baleg, baik yang terbuka maupun yang tertutup, perdebatan isu ini berlangsung sengit. Setiap fraksi punya pandangan sendiri-sendiri dan masing-masing bersikeras mempertahankan pandangannya. Beberapa akademisi dan pemantau pemilu yang dikutip pendapatnya oleh media massa, juga menunjukkan pandangan yang tak sama.

Pembahasan materi ini pun berlarut-larut sampai melampaui jadwal. Beberapa kali lobi pimpinan fraksi gagal menemukan titik temu. Baleg DPR akhirnya menetapkan Draf RUU Perubahan atas UU No. 10/2008, yang di dalamnya mencantumkan dua rumusan alternatif, yang masing-masing memuat pandangan setiap fraksi. Rapat Paripurna DPR pun tidak memilih salah satu alternatif, sehingga rumusan pasal tentang ketentuan ambang batas perwakilan dalam RUU atas Perubahan UU No. 12/2008 tetap berupa dua rumusan alternatif.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Rumusan pasal dalam naskah RUU dalam bentuk alternatif sesungguhnya tidak lazim. Namun karena fraksi-fraksi DPR menyepakati bahwa materi ini akan dibahas kembali bersama Pemerintah (setelah Pemerintah menyusun

Pokok perdebatan ambang batas perwakilan itu adalah soal besaran ambang batas perwakilan. Lima fraksi (Fraksi Hanura, Fraksi Gerindra, Fraksi PKB, Fraksi PPP dan Fraksi PAN) sepakat mempertahankan angka 2,5% suara nasional, sebagaimana diatur Pasal 202 UU No. 10/2008. Fraksi PKS ingin menaikkan menjadi 3% sampai 4%, Fraksi PD mengusulkan 4%, sedang Fraksi PDIP dan Fraksi Partai Golkar mematok 5%.

Dari perbedaan angka-angka tersebut, tampak masing-masing partai politik berusaha membela kepentingan sendiri. Partai-partai kecil berkeras tidak menaikkan besaran ambang batas, karena mereka khawatir partainya tidak mencapai angka tersebut sehingga kelak tidak memiliki kursi lagi di DPR. Sementara partai-partai besar bersikukuh menaikkan besaran ambang batas secara signifikan karena mereka yakin suaranya mencukupi sehingga dapat menyingkirkan partai-partai kecil untuk mengambil kursi yang ditinggalkannya.

Jika tentang besaran ambang batas perwakilan 9 partai politik di DPR mempunyai pandangan yang berbeda, tentang bagaimana menetapkan ambang batas perwakilan untuk pemilu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, mereka satu kata: ambang batas perwakilan pemilu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota ditentukan oleh ambang batas pemilu nasional. Itu artinya, ambang batas pemilu DPR diberlakukan terhadap pemilu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Implikasi atas ketentuan tersebut sangat signifikan dalam mengubah peta politik hasil pemilu. Misalkan saja, pada Pemi-

---

DIM atas RUU Perubahan UU No. 10/2008), maka rumusan pasal itu dibiarkan tetap terbuka dalam bentuk alternatif-alternatif. Naskah RUU Perubahan UU No. 10/2008 disahkan oleh Rapat Paripurna DPR pada 19 Juli 2011, yang selanjutnya diserahkan kepada Presiden untuk dibahas bersama pada masa sidang yang akan datang.

lu 2014 mendatang terdapat 7 partai yang lolos ambang batas pemilu DPR (yang berarti hanya 7 partai yang berada di DPR), maka 7 partai itu pula yang akan menguasai kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota se-Indonesia. Dengan kata lain, berapa pun besar perolehan suara partai dalam pemilu DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota, maka di luar 7 partai tersebut, perolehan suaranya tidak bisa dikonversi menjadi kursi.

Tabel 1.1 Penerapan Ambang Batas Pemilu DPR terhadap Pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pada Hasil Pemilu 2009

DPR, DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA	JUMLAH PARTAI TANPA AMBANG BATAS NASIONAL	JUMLAH PARTAI KEHILANGAN KURSI AKIBAT AMBANG BATAS NASIONAL
DPR (9 partai lolos ambang batas)		
DPRD Sumatera Utara	16	7
DPRD Jawa Timur	12	3
DPRD Kalimantan Barat	13	4
DPRD Sulawesi Selatan	16	7
DPRD Papua	18	9
DPRD Medan	12	3
DPRD Surabaya	10	1
DPRD Pontianak	15	6
DPRD Makassar	14	5
DPRD Jayapura	17	8

Padahal hasil Pemilu 2009 menunjukkan, 9 partai politik yang lolos ambang batas pemilu nasional gagal menyapu habis semua kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, sebagai tampak pada Tabel 1.1. Dari tabel tersebut terlihat partai-partai politik yang tidak lolos ambang batas pemilu nasional atau pemilu DPR akan sangat dirugikan karena kursinya akan diambil oleh 9 partai yang lolos pemilu nasional. Tentu saja hal ini akan mengundang gejolak politik, sebab bukan hanya partai politik dan calon anggota legislatif yang merasa dirugikan,



melainkan juga pemilih yang merasa suaranya dihilangkan.

Jika dilihat dari sisi praktek pemberian suara, cara menentukan ambang batas perwakilan pemilu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dengan menggunakan suara nasional atau pemilu DPR, sesungguhnya tidak rasional dan merusak akal sehat. Sebab, ketika memilih anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota di bilik suara, pemilih menggunakan surat suara berbeda, yang kemudian dimasukkan ke dalam kotak suara berbeda pula: surat suara pemilu DPR dimasukkan ke kotak suara warna kuning, surat suara pemilu DPRD provinsi dimasukkan ke kotak suara warna biru, surat suara pemilu DPRD kabupaten/kota dimasukkan ke kotak suara warna putih. Bagaimana mungkin pemberian suara ke dalam surat suara berbeda dan dimasukkan dalam kotak suara berbeda, tetapi hasilnya disamakan?

Metode menentukan ambang batas pemilu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota tersebut jelas melanggar prinsip pemilu demokratis, yakni menjaga keaslian suara pemilih dalam menentukan wakil-wakilnya. Secara hukum, hal ini juga melanggar konstitusi karena cara itu jelas merugikan hak-hak konstitusional warga negara. Namun prinsip pemilu demokratis dan ketentuan konstitusi tersebut diabaikan oleh 9 partai di DPR, karena mereka telah dibuktikan oleh kepentingan masing-masing.

Penerapan ambang batas perwakilan dalam satu pemilu memang biasa dilakukan. Tujuannya adalah untuk membatasi partai-partai politik yang tidak mendapat dukungan signifikan masuk parlemen. Selain itu, banyaknya partai politik di parlemen dipercaya mempengaruhi efektivitas pengambilan keputusan di parlemen, yang kemudian berdampak pada kinerja pemerintahan. Artinya, semakin banyak partai politik di parlemen, maka semakin rendah efektivitas pengambilan keputu-

san, sehingga semakin buruk kinerja pemerintahan.

Meskipun logika tersebut tidak sesuai dengan kenyataan, namun para politisi (khususnya yang partainya menguasai parlemen) bersikeras dengan dalih tersebut. Padahal efektivitas pengambilan keputusan parlemen, tidak ditentukan oleh berapa jumlah partai politik di parlemen, tetapi lebih oleh berapa jumlah partai politik dominan di parlemen. Sebab, tidak semua partai di parlemen mempunyai kekuatan sama, melainkan bergantung pada jumlah kursi yang dimilikinya. Sebagai ilustrasi, Pemilu 1999 tanpa ambang batas menghasilkan 21 partai politik di DPR, sedang Pemilu 2009 dengan ambang batas 2,5% suara nasional menghasilkan 9 partai politik di DPR. Apakah itu berarti DPR hasil Pemilu 2009 lebih mudah mengambil keputusan daripada DPR hasil Pemilu 1999? Jika dilihat dari produk legislasi saja, jawabannya tidak.

Sementara, di sisi lain sudah pasti, bahwa penerapan ambang batas menyebabkan meningkatnya jumlah suara yang tidak terkonversi menjadi kursi, atau suara hilang atau suara terbuang atau *wasted votes*. Suara terbuang memang bukan monopoli sistem pemilu mayoritarian. Dalam sistem pemilu proporsional juga selalu terdapat suara terbuang, lebih-lebih bila sistem ini menggunakan besaran daerah pemilihan kecil atau membagi wilayah pemilihan menjadi banyak daerah pemilihan. Namun prinsip pemilu proporsional – yang membagi kursi secara proporsional sesuai dengan perolehan suara – haruslah dijunjung tinggi.

Jadi, penerapan ketentuan ambang batas yang meningkatkan jumlah suara terbuang, berarti menambah jumlah suara yang tidak terkonversi menjadi kursi, yang berarti pula meningkatkan disproportionalitas atau mengurangi proposionalitas alokasi kursi dalam sistem pemilu proporsional. Itu artinya, penerapan ketentuan ambang batas jika tidak hati-hati

akan melanggar prinsip sistem pemilu proporsional: membagi suara-kursi secara proporsional. Padahal UUD 1945 menegaskan, bahwa pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota menggunakan sistem pemilu proporsional.<sup>2</sup>

Naskah ini merupakan laporan hasil kajian atas duduk masalah ambang batas perwakilan dalam konteks pemilu Indonesia. Secara khusus kajian ini akan melihat implikasi penerapan ambang batas terhadap bekerjanya sistem pemilu proporsional, serta implikasi penerapan ambang batas terhadap peta politik hasil pemilu.

Untuk itu kajian ini akan berfokus pada dua hal. Pertama, membahas besaran ambang batas perwakilan dan mencari angka yang tepat dalam konteks pemilu Indonesia. Pencarian besaran ambang batas dilakukan dengan melakukan simulasi pengukuran terhadap hasil Pemilu 1999, Pemilu 2004 dan Pemilu 2005. Kedua, membahas lokasi di mana instrumen ambang batas dipergunakan sehubungan dengan usulan penerapan ambang batas pada pemilu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Di sini tidak hanya membahas soal bagaimana metode penerapan ambang batas yang tepat di pemilu daerah mengingat pemilu daerah diselenggarakan secara bersamaan dengan pemilu nasional, tetapi juga membahas soal besaran ambang batas yang tepat sesuai dengan kondisi politik daerah.

Hasil kajian ini diharapkan jadi bahan pertimbangan para

---

2 UUD 1945 Pasal 22E Ayat (3) menyatakan, "Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik." Dengan menegaskan bahwa peserta pemilu adalah partai politik, maka pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota harus menggunakan sistem pemilu proporsional.

pembuat undang-undang pemilu. DPR dan Pemerintah tengah membahas RUU Perubahan atas UU No. 10/2008, yang kelak jika sudah disahkan akan menjadi dasar bagi penyelenggaraan Pemilu 2014.

## B. TUJUAN

Secara umum, tujuan kajian ini adalah untuk memahami lebih jauh tentang permasalahan ambang batas perwakilan pemilu Indonesia dan menawarkan solusi yang bisa diadopsi oleh undang-undang pemilu Indonesia.

Adapun secara khusus, tujuan kajian ini meliputi empat hal. Pertama, menunjukkan alasan mengapa ambang batas perwakilan diperlukan dalam sistem pemilu proporsional. Kedua, menunjukkan masalah-masalah yang harus diperhatikan dalam menentukan besaran ambang batas perwakilan. Ketiga, menjelaskan bagaimana metode menentukan ambang batas perwakilan yang benar agar tidak menyalahi prinsip pemilu proporsional demokratis. Keempat, mengusulkan besaran ambang batas perwakilan pemilu DPR yang sesuai dengan kondisi dan situasi politik nasional. Kelima, mengusulkan besaran angka ambang batas perwakilan pemilu DPR provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

## C. SISTEMATIKA PENULISAN

Setelah **Bab 1 Pendahuluan** ini, disajikan **Bab 2 Kerangka Konseptual** guna memahami lebih jauh tentang apa dan bagaimana ambang batas perwakilan dalam sistem pemilu proporsional. Lalu, **Bab 3 Penyederhanaan Partai Poli-**

**tik dan Efektivitas Pemerintahan**, membahas isu penyederhanaan partai politik dan efektivitas pemerintahan pas-capemilu, yang kemudian dikaitkan dengan usulan penerapan ambang batas perwakilan.

Selanjutnya, **Bab 4 Ambang Batas Perwakilan Pemilu DPR** mendiskusikan masalah-masalah penting yang harus diperhatikan dalam menentukan besaran ambang batas pemilu DPR. Di sini juga akan disajikan serangkaian hasil simulasi atas data hasil tiga pemilu terakhir di Indonesia. Simulasi dimaksudkan untuk mencari besaran ambang batas yang tepat, sesuai dengan kondisi sosial politik nasional dan tidak menyalahi prinsip pemilu proporsional. Hal yang sama juga akan dilakukan pada saat membahas ambang batas pemilu lokal sebagaimana terdapat pada **Bab 5 Ambang Batas Pemilu DPRD Provinsi** dan **Bab 6 Ambang Batas Pemilu DPRD Kabupaten/Kota**. Akhirnya, **Bab 7 Penutup** akan menyajikan kesimpulan dan rekomendasi.



# BAB 2

## KERANGKA KONSEPTUAL

### A. KOMPETISI DALAM SISTEM PEMILU PROPORSIONAL

Konsep ambang batas perwakilan atau *threshold* awalnya digunakan untuk melihat tingkat kompetisi partai politik dalam memperebutkan kursi di daerah pemilihan dalam sistem pemilu proporsional. Konsep itu menghubungkan jumlah kursi daerah pemilihan atau besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) dengan formula alokasi kursi. Besaran daerah pemilihan dalam sistem pemilu proporsional berbeda-beda, mulai dari 2 hingga sebesar jumlah kursi parlemen. Secara umum besaran daerah pemilihan bisa dibagi menjadi tiga: daerah pemilihan berkursi kecil (2-5 kursi), daerah pemilihan berkursi sedang (6-10), dan daerah berkursi banyak (11 ke atas). Sedang formula alokasi kursi ditentukan secara proporsional, artinya perolehan kursi partai politik di setiap daerah pemilihan sesuai

dengan perolehan suaranya.<sup>1</sup>

Dalam sistem pemilu proporsional, besaran daerah pemilihan dan formula alokasi kursi punya kaitan erat dengan tingkat kompetisi partai politik dalam memperebutkan kursi di daerah pemilihan yang bersangkutan. Rumus umum menyatakan, bahwa semakin kecil besaran daerah pemilihan, semakin tinggi tingkat persaingan; demikian juga sebaliknya, semakin besar besaran daerah pemilihan maka semakin rendah tingkat persaingan. Pada titik inilah dikenal istilah *threshold* atau angka ambang batas mendapatkan kursi, yaitu jumlah suara minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan kursi yang ada di daerah pemilihan tersebut.

Menurut Rae, Loosemore dan Hanby,<sup>2</sup> jika formula alokasi kursi partai politik menggunakan metode kuota varian Hamilton/Hare/Niemeyer,<sup>3</sup> untuk mendapatkan kursi pertama,

- 
- 1 Perbedaan pokok antara sistem pemilu proporsional dan sistem pemilu mayoritarian (yang di sini secara salah kaprah disebut sistem pemilu distrik), adalah pada besaran kursi daerah pemilihan dan formula alokasi kursi partai politik. Pada sistem pemilu mayoritarian, besaran kursi adalah 1 atau tunggal, sedang dalam sistem proporsional besaran kursi bervariasi, mulai dari 2 sampai sebesar jumlah kursi parlemen yang diperebutkan. Pada sistem pemilu mayoritarian, formula alokasi kursi ditentukan secara mayoritas atau pluralitas, sedang pada sistem pemilu proporsional alokasi kursi ditentukan secara proporsional. Lihat Douglas W Rae, *The Political Consequences Electoral Law*, New Haven and London: Yale University Press, 1967; Dieter Nohlen, *Election and Electoral System*, Delhi: MacMillan, 1996, dan; Pippa Norris, *Election Engineering: Voting Rule and Political Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
  - 2 Dieter Nohlen, *op. cit.* hlm. 65-66. Lihat juga, Pipit R Kartawidjaja, *Alokasi Kursi: Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, Jakarta: Elsam, 2003, hlm. 19-21.
  - 3 Penghitungan perolehan kursi metode kuota dilakukan dengan cara membagi perolehan suara partai politik dengan total suara, lalu dikalikan dengan jumlah kursi yang tersedia. Metode ini sering menghasilkan pecahan sehingga menghasilkan sisa kursi. Jika dalam penghitungan terdapat sisa kursi, maka sisa kursi diberikan kepada partai politik yang memiliki pecahan terbesar secara berturut-turut hingga kursi habis. Oleh karena itu metode



partai politik harus menembus ambang batas atas (*upper threshold*); sedang untuk mendapatkan kursi sisa, partai politik harus menembus ambang batas bawah (*lower threshold*). Jika **T** adalah persentase ambang batas, lalu **m** adalah besaran daerah pemilihan, maka rumus ambang batas atas adalah  $T_{upper} = \frac{1}{2} m$  atau  $T_{upper} = 100\% : (1+m)$ ; sedang rumus ambang batas bawah adalah  $T_{lower} = 1/(m+1)$  atau  $T_{lower} = 100\% : 2m$ .

Rumus ambang batas atas dan ambang batas bawah tersebut, hanya berlaku pada formula alokasi partai politik yang menggunakan metode kuota. Padahal, dalam sistem pemilu proporsional, selain formula alokasi kursi partai politik juga bisa menggunakan metode divisor atau rata-rata tertinggi.<sup>4</sup>Oleh karena itu, Taagepera dan Shugart memformulasi rumus ambang batas atas dan ambang batas bawah menjadi ambang batas efektif atau *threshold effective* atau **T eff**, di mana:<sup>5</sup>

---

kuota Hamilton/Hare/Niemeyer sering juga disebut metode LR (*largest remainders* atau sisa suara terbanyak). Teknis penghitungan kursinya adalah sebagai berikut: tahap pertama, partai politik yang mencapai kuota mendapatkan kursi; tahap kedua, jika kursi masih tersisa, kursi diberikan kepada partai politik yang memiliki suara terbanyak secara berturut-turut sampai sisa kursi habis.

- 4 Metode divisor membagi jumlah suara setiap partai politik dengan bilangan pembagi atau divisor. Hasil pembagian ini kemudian dirangking dari tertinggi hingga terendah sesuai dengan jumlah kursi yang tersedia. Angka tertinggi hingga terendah secara berturut-turut mendapatkan kursi hingga jumlah kursi habis terbagi. Varian metode ini terletak pada bilangan pembagiannya. D'Hont menentukan bilangan pembagiannya adalah 1; 2; 3; 4 .. dst; Denmark menentukan bilangan pembagiannya adalah 1,4; 3; 5; 7... dst; sedang Webster dan St Lague menentukan bilangan pembagiannya 1; 3; 5; 7... dst.
- 5 Arend Lijphart, *Electoral System and Party System*, Oxford: Oxford University, 1995, hlm. 25-30.

$$\begin{aligned}
 T_{eff} &= \frac{50\%}{(m+1)} + \frac{50\%}{2m} \\
 &= \frac{50\%.2m + 50\% (m+1)}{2m(m+1)} \\
 &= \frac{50\%(2m+m+1)}{2m(m+1)} \\
 &= \frac{50\%(3m+1)}{2m(m+1)} \\
 &= \frac{50\%(3+\frac{1}{m})}{2(m+1)}
 \end{aligned}$$

Untuk  $m$  besar, maka  $1/m$  dapat diabaikan. Rumus ini merupakan persamaan yang disederhanakan oleh Lijphart sehingga menjadi:<sup>6</sup>

$$T_{eff} = \frac{75\%}{(m+1)}$$

Formula ambang batas efektif yang direkomendasikan oleh Lijphart, berangkat dari persamaan matematis sebagai jalan tengah antara ambang batas bawah ( $T_{lower}$ ) dan ambang batas atas ( $T_{upper}$ ). Melalui persamaan tersebut, menurut Lijphart dapat ditemukan formula yang disebut ambang batas efektif ( $T_{eff}$ ). Ambang batas efektif selalu berada di tengah-tengah antara ambang batas bawah dan ambang batas atas.

Gambar 2.1 di bawah menunjukkan hubungan persentase ambang batas  $t$  (sumbu vertikal) dan besaran daerah pemilihan  $m$  (sumbu horisontal). Kurva merah menunjukkan ambang batas atas, kurva hitam menunjukkan ambang batas bawah,

---

6 Arend Lijphart, *ibid*, hlm. 182-183.

sedang kurva hijau menunjukkan ambang batas efektif.

Gambar 2.1 Hubungan Ambang Batas dan Besaran Daerah Pemilihan

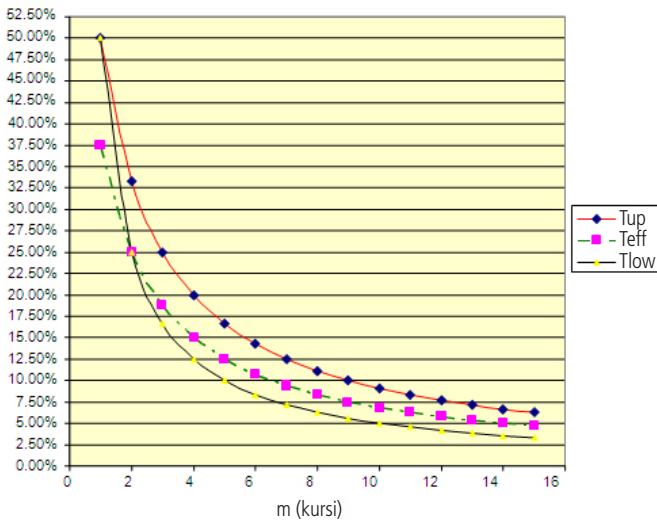
**Ambang Batas Matematis/Terselubung**

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

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

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

T (ambang)



Tampak pada gambar, jika persentase suara partai politik berhasil menerobos ambang batas bawah, maka partai politik kemungkinan akan memperoleh kursi. Namun untuk memastikan memperoleh kursi, persentase suara partai politik tersebut harus menerobos ambang batas atas. Dengan kata lain, partai politik yang suaranya melampaui ambang batas atas berpeluang mendapatkan kursi pertama; sedang partai politik yang suaranya melampaui ambang batas bawah berpeluang mendapatkan kursi sisa (yang belum terbagi pada penghitungan pertama).

Sementara ambang batas efektif menunjukkan, jika besaran daerah pemilihan adalah 4 kursi, maka ambang batas efektif adalah 15% suara. Artinya, partai politik berpeluang mendapatkan kursi yang tersedia di daerah pemilihan tersebut, apabila meraih sedikitnya 15% suara. Ambang batas efektif ini sekali lagi memperjelas tingkat kompetisi partai politik dalam perebutan kursi di setiap daerah pemilihan. Pada daerah pemilihan berkursi kecil, tingkat persaingan sangat tinggi; sebaliknya pada daerah pemilihan berkursi besar, tingkat persaingan rendah.

Rumus ambang batas atas dan ambang batas bawah yang ditemukan Rae, Loosemore dan Hanby, serta ambang batas efektif yang ditemukan Taagepera, Shugart dan Lijphart, memastikan tingkat kompetisi partai politik di setiap daerah pemilihan. Artinya, meskipun undang-undang tidak menentukan angka ambang batas perolehan kursi, dengan sendirinya besaran daerah pemilihan sudah menunjukkan adanya persentase suara minimal yang harus diperoleh partai politik agar meraih kursi. Itulah sebabnya, besaran ambang batas atas, ambang batas bawah dan ambang batas efektif, disebut dengan ambang batas terselubung. Artinya, tidak tersebut dalam peraturan pemilu, tetapi nyata ada secara matematis. Namun jika besaran ambang batas itu ditulis dalam undang-undang, maka disebut ambang batas formal.

Bagaimana menentukan ambang batas formal? Tergantung pada kesepakatan pembuat undang-undang. Jika mereka ingin mengurangi jumlah partai politik masuk parlemen, maka besaran ambang batas formal bisa di atas angka ambang batas efektif atau bahkan di atas angka ambang batas atas. Sebaliknya, jika pembuat undang-undang sepakat membuka peluang masuknya partai-partai baru dan partai-partai kecil, maka besaran ambang batas formal bisa di bawah angka ambang batas

efektif, bahkan di bawah angka ambang batas bawah.<sup>7</sup>

## **B. BESARAN, LOKASI, PROSES DAN OBYEK**

Dalam perkembangan sistem pemilu proporsional, terdapat peningkatan lokasi ambang batas perwakilan: dari tingkat daerah pemilihan, lalu diterapkan ke seluruh wilayah pemilihan. Artinya, besaran ambang batas terselubung atau ambang formal yang berlaku pada tingkat daerah pemilihan, dinaikkan penerapannya pada seluruh wilayah pemilihan. Peningkatan ini berlaku baik pada pemilu nasional maupun pemilu lokal. Dengan demikian kompetisi partai untuk mendapatkan kursi parlemen harus melalui dua saringan: pertama, ambang batas di daerah pemilihan (terselubung atau formal), dan; kedua, ambang batas di wilayah pemilihan (pemilu nasional/lokal).

Tujuan penerapan ambang batas pada tingkat wilayah pemilihan adalah: pertama, mengurangi jumlah partai politik yang masuk parlemen; kedua, menyaring partai politik peserta pemilu berikutnya. Penerapan ambang batas ini memang mempersempit peluang partai-partai kecil atau partai-partai baru untuk meraih kursi parlemen. Namun fungsinya dibutuhkan guna menyingkirkan partai-partai yang gagal mendapatkan dukungan pemilih. Sebab, banyaknya partai politik peserta

---

7 UU No. 10/2008 Pasal 205 ayat (4) sebetulnya membuat ketentuan ambang batas formal. Ketentuan itu menyatakan, "Dalam hal masih terdapat sisa kursi dilakukan penghitungan perolehan kursi tahap kedua dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagai kepada Partai Politik Peserta Pemilu yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 50% (lima puluh perseratus) dari BPP DPR." Namun karena ketentuan ini multitafsir, maka kemudian dikoreksi oleh Mahkamah Konstitusi.

pemilu, tidak hanya membingungkan pemilih dalam memberikan suara, tetapi juga menelan banyak dana. Sementara itu, berkurangnya jumlah partai politik di parlemen diharapkan dapat mengurangi fragmentasi politik sehingga berdampak positif terhadap pengambilan keputusan di parlemen.

Berapa besaran ambang batas pemilu nasional? Tidak ada formula baku. Besar kecilnya angka ambang batas pemilu nasional ditentukan oleh pembuat undang-undang, sesuai dengan kondisi sosial politik masing-masing negara dan sejalan dengan tujuan khusus yang hendak dicapai oleh undang-undang. Tabel 2.1 menunjukkan besaran ambang batas pemilu nasional di beberapa negara pada pemilu terakhir.

Tabel 2.1 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

SUMBER: ANDREW REYNOLDS AND AUGUST MELLAZ, INDONESIA: AREAS OF ELECTORAL LAW UNDER DISCUSSION, PERLUDEM-IFES, HLM. 15, 2011

Bagaimana dengan ambang batas pemilu lokal? Ambang batas pemilu lokal juga berbeda-beda di setiap negara. Bahkan

dalam satu negara yang sama, ambang batas pemilu parlemen negara bagian, provinsi atau wilayah administratif yang lebih kecil di negara tersebut, memiliki besaran yang berbeda-beda. Besaran ambang batas pemilu lokal tersebut, bisa ditetapkan oleh undang-undang nasional, tetapi tidak sedikit yang ditentukan oleh peraturan lokal, namun kebanyakan besaran ambang batas lebih banyak dipengaruhi oleh undang-undang yang sifatnya nasional.

Berdasarkan praktek penerapan ketentuan ambang batas perwakilan di berbagai negara, Nohlen melihat, selain besaran (persentase suara) dan lokasi penerapan (daerah pemilihan, lokal/nasional) yang menjadi kriteria utama ambang batas, juga terdapat dua kriteria lain, yakni penerapan pada tahapan penghitungan kursi dan penerapan terhadap jenis partai yang jadi obyek. Jika pada kriteria penerapan pada tahap penghitungan, bicara soal kapan ambang batas diterapkan, pada kriteria penerapan terhadap obyek, bicara soal partai mana yang dikenai ambang batas.<sup>8</sup>

Singkatnya, menurut Nohlen terdapat empat kriteria ambang batas. Pertama, persentase; besaran persentase ambang batas yang paling umum antara 3% (Spanyol) hingga 5% (Jerman), yang terendah Belanda 0,67% dan yang tertinggi Turki 10%. Kedua, lokasi penerapan; ketentuan ambang batas diterapkan pada daerah pemilihan (Spanyol), dan diterapkan di tingkat nasional (Jerman), atau di kedua tingkat (daerah pemilihan dan nasional) sekaligus (Swedia). Ketiga, tahap penerapan; ambang batas kebanyakan dilakukan pada tahap awal sebelum penghitungan perolehan kursi, tetapi juga ada

---

8 Lihat, Gianfranco Baldini and Adriano Pappalardo, *Elections, Electoral Systems and Volatile Voters*, New York: Palgrave Macmillan, 2008, hlm. 32-33.

yang dilakukan di antara tahapan-tahapan penghitungan pe-  
rolehan kursi berikutnya (Denmark). Keempat, obyek ambang  
batas; ambang biasa dikenakan pada setiap partai, tetapi ada  
juga yang dikenakan kepada koalisi partai (Polandia). Tabel  
2.2 menggambarkan bagaimana dan di mana ambang batas itu  
dipraktekkan.<sup>9</sup>

Tabel 2.2 Kriteria Penerapan Ambang Batas Perwakilan

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

## C. SUARA TERBUANG DAN INDEKS DISPROPORSIONAL

Materi undang-undang pemilu nasional maupun peraturan pemilu lokal ditentukan oleh partai-partai politik yang mengu-  
asai parlemen nasional atau parlemen lokal. Oleh karena itu pe-

9 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.



rubahan-perubahan terhadap instrumen teknis pemilu – yaitu instrumen yang secara langsung mengkonversi suara menjadi kursi: besaran daerah pemilihan, formula penghitungan kursi, dan ambang batas perwakilan – dipengaruhi oleh persepsi para elit politik partai-partai besar yang menguasai parlemen. Dibandingkan dengan instrumen lain, elit partai-partai besar Eropa lebih mengandalkan ambang batas perwakilan sebagai instrumen untuk menentukan tujuan pemilu yang terkait distribusi perolehan suara-kursi dan pembentukan sistem kepartaian di parlemen.<sup>10</sup>

Oleh karena itu, para ahli pemilu mengingatkan,<sup>11</sup> agar dalam menentukan besar kecilnya angka ambang batas perwakilan, para pembuat undang-undang hendaknya mengingat salah satu prinsip sistem pemilu proporsional, yakni membagi jumlah kursi kepada partai politik secara proporsional sesuai dengan perolehan suara masing-masing partai politik. Dalam hal ini, semakin kecil perbedaan persentase raihan kursi partai politik dengan persentase perolehan suara, maka praktek sistem pemilu proporsional itu semakin sempurna. Di sinilah ketentuan ambang batas berpengaruh terhadap tingkat proporsionalitas hasil pemilu, karena besaran 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*, sedangkan dalam sistem pemilu mayoritarian,

---

10 Gianfranco Baldini and Adriano Pappalardo, *opcit* hlm: 169-171. Riset Ordeshook dan Svetshova (1994) dan Amorim Neto dan Cox (1997), memperlihatkan hasil secara konsisten: 46% hingga 52% partai politik utama di Eropa memilih ambang batas perwakilan.

11 Andrew Reynolds, Ben Reilly and Andrew Ellis (ed), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2008, hlm. 83-84.

sering disebut sebagai *spoiler 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 itu jelas mempengaruhi proporsionalitas penghitungan perolehan suara-kursi. Jika persentase raihan suara tidak sama dengan persentase perolehan kursi, maka terjadi disproporsionalitas. Banyaknya suara terbuang tentu berdampak nyata terhadap meningkatnya disproporsionalitas hasil pemilu. Lijphart mendefinisikan disproporsionalitas sebagai deviasi antara perolehan kursi partai politik (dalam persentase) dengan perolehan kursi (dalam persentase).<sup>12</sup>

Dalam hal terdapat suara terbuang, Anckar menjumlahkan seluruh suara dari partai politik yang sama sekali tidak mendapatkan kursi, hasilnya kemudian dihitung secara persentase dibandingkan dengan suara yang terkonversi menjadi kursi.<sup>13</sup> Sedangkan untuk mengukur deviasi persentase perolehan kursi dibandingkan persentase perolehan suara, Lijphart menyebutkan formula Michael Gallagher sebagai *an excellent solution*.

Temuan Gallagher biasa disebut dengan **Least Squares Index (LSq)**, atau **Indeks Disproporsional**. Adapun formulanya adalah akar setengah dari total jumlah persentase suara partai politik dikurangi dengan persentase kursi partai pangkat dua, atau dalam bentuk rumus:<sup>14</sup>

---

12 Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press, 1994, hlm. 58

13 Carsten Anckar, dalam *Determinants of Disproportionality and Wasted Votes*, *Electoral Studies: an International Journal*, Volume 16, Number 4, December 1997, hlm. 503.

14 Lijphart, *opcit*, hlm. 60-61.

$$LSq = \sqrt{1/2} \sum (v_i - s_i)^2$$

di mana,  $v_i$  adalah persentase suara partai politik dan  $s_i$  adalah persentase kursi partai politik.

Formula Indeks Disproporsional menunjukkan kesenjangan perolehan suara partai politik dibandingkan perolehan suara dalam persentase. Selisih persentase kursi yang lebih besar dibandingkan persentase suara, disebut surplus proporsional. Semakin tinggi surplus proporsional yang diterima oleh partai politik, maka hasil pemilu makin tidak proporsional. Di sinilah ketentuan ambang batas berpengaruh terhadap besarnya indeks disproporsional, karena semakin tinggi besaran ambang batas, maka semakin banyak suara yang terbuang, sehingga semakin berkuang suara partai politik yang bisa dikonversi menjadi kursi.

Menurut *The Independent Commission on Voting System* Inggris atau sering disebut dengan Komisi Jenkin<sup>15</sup>, tingkat proporsionalitas hasil pemilu bisa dikelompokkan menjadi tiga kategori: pertama, dinyatakan proporsional (**full-proportional**) jika indeksnya antara 4-8%, yang kemudian dilonggarkan sampai di bawah 10%; kedua, pada kisaran 10-15% disebut semiproporsional (**semi-proportional**), dan; ketiga, di atas 15% disebut nonproporsional (**non-proportional**). Ketiga kriteria tersebut dihitung berdasarkan formula *Loosemore-Hanby Index* (LHI), yaitu:<sup>16</sup>

---

15 Inggris sesungguhnya menggunakan sistem pemilu mayoritarian (varian FPTP). Namun sejak 1980-an terjadi perdebatan untuk beralih ke sistem proporsional. Dalam rangka mengkaji kelayakan sistem proporsional itulah Parlemen Inggris membentuk Komisi Jenkins. Hasil kerja Komisi Jenkins ini sering jadi rujukan dalam pembahasan sistem pemilu proporsional.

16 Philip, Kestelman, *Alternative Voting in Proportion*, voting matters, Issue 27, hlm. 27-28. Lihat juga Oonagh, Gay, *Voting Systems: The Jenkins Report*,

$$LHI = 1/2 \sum [v_i - s_i]^{17}$$

di mana:  $v_i$  = persentase suara,  $s_i$  = persentase kursi

Jika diperbandingkan, pada penghitungan LHI *Loosemore-Hanby Index* (LHI), hasilnya dua kali lipat dari hasil *Least Squares Index* (LSq). Jika penghitungan disproporsionalitas menggunakan Indeks LSq menghasilkan angka 3,50, maka pada penghitungan Indeks LHI hasilnya pada kisaran di atas 7%. Perbedaan dua kali lipat pada Indeks LHI dibanding Indeks LSq dapat dipahami, karena meski formulanya hampir mirip, namun penggunaan akar pada Indeks LSq menjadikan hasilnya selalu setengah lebih kecil dari indeks LHI. Hasil tersebut juga dikonfirmasi oleh penghitungan yang telah dilakukan Lijphart dalam bukunya *Electoral Systems and Party Systems*.<sup>18</sup>

Penghitungan hasil pemilu Indonesia pada kajian ini akan menggunakan Indeks LSq atau Indeks Gallagher. Hasil penghitungan indeks disproporsional yang akan dilakukan baik untuk pemilu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota selanjutnya dapat digunakan untuk menilai, sampai dimana misi proporsional dari pemilu telah dicapai.

---

Research Paper 98/112, 10 December 1998, Home Affairs Section, House of Commons Library, hlm 44-51

17 Ibid, Philip, Kestelman

18 Ibid, Lijphart, Arendt, *Electoral Systems and Party Systems*, hlm. 59

## D. AMBANG BATAS PERWAKILAN OPTIMAL

Penerapan ambang batas berpengaruh terhadap peningkatan indeks disproporsional. Namun penerapan ambang batas dalam sistem pemilu proporsional, oleh banyak negara tetap diperlukan guna mengurangi jumlah partai politik yang masuk parlemen, dan menyaring partai politik peserta pemilu berikutnya. Jadi, fungsi ambang batas adalah menyaring partai-partai yang gagal mendapatkan dukungan pemilih, karena: di satu pihak, banyaknya partai politik peserta pemilu, tidak hanya membingungkan pemilih dalam memberikan suara, tetapi juga menelan banyak dana; di lain pihak, berkurangnya jumlah partai politik di parlemen diharapkan dapat mengurangi fragmentasi politik sehingga berdampak positif terhadap pengambilan keputusan.

Oleh karena itu banyak ahli pemilu yang mencari formula yang pas untuk menetapkan besaran ambang batas, agar fungsi ambang batas berjalan efektif sekaligus tetap menahan agar indeks disproporsional tidak meningkat. Dibandingkan dengan instrumen besaran daerah pemilihan, pengaruh langsung ambang batas terhadap indeks disproporsional memang masih lebih rendah. Namun demikian instrumen ambang batas berdampak lebih nyata pada besarnya jumlah suara yang terbuang. Hal ini mendasari para ahli pemilu untuk mencari formula yang tepat guna menghitung berapa ambang batas perwakilan untuk pemilu nasional/lokal yang optimal.<sup>19</sup>

Tidak mudah untuk memastikan berapa ambang batas op-

---

19 Carsten Ankar, *Determinants of Disproportionality and Wasted Votes*, *Electoral Studies an International Journal*, Pergamon, Volume 16, December 1997, hlm. 502-515.

timal. Sebab hampir semua negara membagi wilayahnya ke dalam banyak daerah pemilihan dengan besaran kursi yang berbeda-beda, yang di dalamnya juga ditetapkan ambang batas formal. Menurut Gallagher dan Mitchell, dari sekian banyak formula ambang batas optimal yang telah dirumuskan oleh para ahli pemilu, formula Taagepera dinilai cukup mewakili untuk menghitung ambang batas nasional efektif. Gallagher dan Mitchell menggunakan formula tersebut dalam menilai optimalitas ambang batas beberapa negara, seperti Spanyol dan Irlandia.<sup>20</sup>

Formula Taagepera beranjak dari tiga variabel kunci: rata-rata besaran daerah pemilihan (**M**), jumlah kursi parlemen (**S**), dan jumlah daerah pemilihan (**E**). Hubungan ketiganya dirumuskan dalam bentuk ambang batas nasional (**T**) sebagai berikut:

$$T = 75\% / ((M+1)^* \sqrt{E})$$

atau,

$$T = 75\% / ((S/E)+1)^* \sqrt{E}$$

atau,

$$T = 75\% / ((S+E)/E)^* \sqrt{E}$$

## E. SISTEM KEPARTAIAN DAN EFEKTIVITAS PARLEMEN

Ambang batas perwakilan, baik terselubung maupun formal, berpengaruh terhadap pembentukan sistem kepartaian.

---

20 Michael Gallagher and Paul Mitchell (ed), *The Politics of Electoral System*, Oxford: Oxford University Press, 2005, hlm. 608-611.

Dalam kaitan dengan pemilu, sistem kepartaian dibedakan atas dua jenis, yaitu sistem dwipartai dan sistem multipartai. Yang pertama adalah produk dari sistem pemilu mayoritarian (di mana setiap daerah pemilihannya berkursi tunggal sehingga ambang batas perwakilannya mencapai 50%); sedang yang kedua adalah produk sistem pemilu proporsional (di mana besaran daerah pemilihannya bervariasi sehingga ambang batas perwakilannya juga bervariasi).

Dengan kata lain, bicara tentang sistem kepartaian sesungguhnya bicara tentang partai politik sebagai produk dari pemilu, yaitu partai politik yang berada di parlemen. Amerika Serikat dan Inggris, jumlah partai riil yang ada di masyarakat mencapai belasan bahkan puluhan. Akan tetapi, di dua negara yang memakai sistem pemerintahan berbeda tersebut sistem kepartaiannya disebut sistem dua-partai. Sebab hanya dua partai masuk di parlemen, atau hanya dua partai yang paling menentukan pembuatan keputusan di parlemen.

Jadi, tidak semua partai di parlemen berpengaruh terhadap sistem kepartaian. Sebagai ilustrasi adalah Pemilu Inggris 2005 yang menghasilkan 12 partai politik masuk parlemen. Namun dari 646 kursi di parlemen Inggris, kursi terkonsentrasi pada Partai Buruh (356), Partai Konservatif (198) dan Partai Liberal (62); sedang 9 partai lain mendapatkan kursi bervariasi antara 1 hingga 9. Oleh karena itu sistem kepartaian di Inggris hasil Pemilu 2005 sesungguhnya hanya ditentukan oleh 2 atau 3 partai. Makanya Inggris masuk kategori sistem dua-partai.

Jika demikian, bagaimana menentukan pengaruh partai di parlemen sehingga partai tersebut masuk dalam hitungan sistem kepartaian? Sartori menawarkan apa yang disebut dengan "partai relevan". Partai relevan itu ditentukan oleh dua penyangga, yaitu potensi berkoalisi dan potensi menggertak (oposisi). Pertama, partai memiliki potensi koalisi apabila di berada da-

lam posisi yang menentukan terbentuknya koalisi, dan berkemungkinan menjadi salah satu mayoritas di pemerintahan. Kedua, partai memiliki potensi mengintimidasi apabila keberadaannya mempengaruhi taktik persaingan antarpartai, terutama ketika mampu mengubah arah persaingan.

Atas dua penyaring itu Sartori membedakan lima sistem kepartaian: pertama, sistem partai tunggal, terdapat satu partai relevan; kedua, sistem dua-partai, terdapat dua partai relevan; sistem pluralisme moderat, terdapat 3-5 partai relevan; dan sistem pluralisme ekstrim, terdapat lebih dari 5 partai relevan.<sup>21</sup>

Konsep partai relevan Sartori tersebut kemudian diformulasikan secara matematis oleh Laakso dan Taagepera, sehingga muncul konsep jumlah efektif partai politik di parlemen atau dikenal dengan **Indeks ENPP** (*effective number of parliamentary parties*), dengan rumus:<sup>22</sup>

$$ENPP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n s_i^2} = 1 / (s_1 + s_2 + s_3 + s_4 + \dots + s_n)$$

Sebagai ilustrasi, bagaimana menentukan sistem kepartaian berdasarkan jumlah efektif partai di parlemen, Kartawidjaja

21 Giovanni Sartori, *Parties and Party System: A Frameworks of Analysis*, New York: Cambridge Unversty Press, 1976.

22 Lihat, Markku, Laakso and Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Aplication to West Eropa," dalam *Comparative Political Studies*, 1979, dan Taagepera, Rein and Matthew Søberg Shugart, *Seat and Votes: The effects and Determinant of Electoral System*, New Haven: Yale University, 1989. Bandingkan dengan Pipit R Kartawidjaja, "Multikepartai Sederhana", naskah tidak diterbitkan, Jakarta: Perludem, 2007.



ja menyajikannya pada Tabel 2.3. Tampak pada Sistem I, yaitu sistem dua-partai, kursi parlemen terbagi 50:50, sehingga Indeks ENPP-nya adalah 2,0. Pada Sistem II atau sistem pluralisme moderat, yang perolehan kursinya 25:25:25:25, maka Indeks ENPP-nya adalah 4,0. Sedang pada Sistem III, meskipun jumlah partai masuk parlemen adalah 4, namun sistem kepartaiannya masuk kategori sistem dua-partai karena Indeks ENPP-nya adalah 2,23.<sup>23</sup>

Dengan konsep partai relevan Sartori, yang kemudian diformulasi dalam bentuk Indeks ENPP oleh Laakso dan Taagepera, maka banyaknya partai politik yang masuk parlemen tidak identik dengan pembentukan sistem kepartaian. Banyaknya partai yang masuk parlemen juga tidak identik dengan efektivitas parlemen, sebab tidak semua partai di parlemen mempunyai pengaruh yang sama dalam membuat keputusan.

Tabel 2.3 Ilustrasi Sistem Kepartaian Berdasarkan Indeks ENPP

PARTAI PARLE- MEN	SISTEM I		SISTEM II		SISTEM III	
	PERO- LEHAN KURSI P	SI 2	PE- ROLE- HAN KURSI S	SI 2	PERO- LEHAN KURSI P	SI 2
A	50	0,25	25	0,0625	60	0,360
B	50	0,25	25	0,0625	25	0,063
C			25	0,0625	10	0,010
D			25	0,0625	5	0,003
Jumlah	100	$\sum$ si 2 = 0,50	100	$\sum$ si 2 = 0,25	100	$\sum$ si 2 = 0,435
	ENPP	$1/\sum$ si 2 = 2,0		$1/\sum$ si 2 = 4,0		$1/\sum$ si 2 = 2,23

Dari sudut pandang yang lain, efektivitas parlemen juga dipengaruhi oleh fragmentasi parlemen, yakni tingkat peny-

23 Pipit R Kartawidjaja, "Multikepartai Sederhana", *ibid.*

ebaran partai politik di parlemen. Di sini berlaku dalil, bahwa semakin tinggi fragmentasi, maka semakin sulit parlemen membuat keputusan karena semakin banyak partai yang berpengaruh dalam pengambilan keputusan. Rae memformulasi **Indeks Fragmentasi**, di mana semakin tinggi indeksnya berarti semakin besar fragmentasinya.

Fragmentasi, yang oleh Rae disebut juga sebagai fraksionalisasi, beranjak dari pertanyaan: apakah kekuatan politik terkonsentrasi pada satu partai, atau terbagi di antara berbagai partai? Dengan demikian, fragmentasi ingin menunjukkan apakah sistem kepartaian yang terbentuk pascapemilu adalah sistem satu-partai, sistem dua-partai, sistem multipartai moderat, atau sebuah sistem multipartai ekstrim.

Fragmentasi atau fraksionalisasi dioperasionalkan dalam oleh dua variabel: pertama, jumlah perolehan suara partai; kedua, kekuatan relatif atau perimbangan perolehan suara. Singkatnya, Rae memperlihatkan sejauh mana kekuatan politik yang ada di parlemen tersebar di antara partai-partai.<sup>24</sup> Dengan  $F$  adalah fragmentasi dan  $s$  adalah persentase kursi parlemen, maka rumus Indeks Fragmentasi Rae adalah:

$$F = 1 - \sum_{i=1}^n (s_i)^2 = 1 - 1/ENPP$$

Dari rumus tersebut tampak, bila Indeks ENPP diketahui, maka Indeks Fragmentasi juga diketahui, karena keduanya memang memformulasi sesuatu yang sama, yakni efektivitas parlemen, yang dipengaruhi tingkat penyebaran kekuatan partai politik.

---

24 Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven and London, Yale University Press, 1967, hlm. 53-58.

Jadi, berbicara tentang efektivitas parlemen dalam membuat keputusan, sebetulnya berbicara tentang jumlah partai efektif parlemen (ENPP) dan fragmentasi (F). Dua rumus tersebut lebih terukur dalam memprediksi atau menilai efektivitas kerja parlemen, daripada semata mendasarkan pada jumlah riil partai politik di parlemen.



# **BAB 3**

## **PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK DAN EFEKTIVITAS PEMERINTAHAN**

### **A. TIPOLOGI DAN PENYEDERHANAAN PARTAI POLITIK**

Menghadapi berbagai dinamika politik nasional pasca-Orde Baru, banyak politisi dan akademisi sering melontarkan gagasan “penyederhanaan partai politik”. Mereka menyimpulkan, biang dari segala macam keruwetan politik selama ini adalah banyaknya partai politik. Oleh karena itu perlu dilakukan penyederhanaan partai politik atau pengurangan jumlah partai politik. Tetapi partai politik mana yang harus disederhanakan atau dikurangi jumlahnya, tidak begitu jelas.

Padahal tidak semua partai politik ikut bersalah ditengah silang sengkabut perpolitikan selama ini. Partai politik yang

tidak mempunyai kursi di DPR misalnya, tentu tidak bisa disebut ikut bertanggungjawab atas permasalahan yang muncul di sekitar parlemen. Bahkan partai politik yang tidak tergabung dalam koalisi pemerintahan pun tidak bisa dituduh sebagai biang keladi buruknya kinerja pemerintahan. Oleh karena itu, dalam rangka memperjelas konsep penyederhanaan partai politik, maka terlebih dahulu perlu diidentifikasi beragam jenis partai politik.

Berdasarkan realitas politik masyarakat Indonesia yang plural dan dengan memperhatikan sistem hukum nasional yang berlaku, partai politik bisa dibedakan atas 4 jenis: pertama, partai politik masyarakat, yaitu partai politik yang baru dibentuk oleh sekelompok warga masyarakat; kedua, partai politik berbadan hukum, yaitu partai politik bentukan sekelompok warga masyarakat yang memiliki badan hukum resmi karena telah didaftarkan pada institusi yang berwenang; ketiga, partai politik peserta pemilu, yaitu partai berbadan hukum yang memenuhi syarat untuk mengikuti pemilu, dan; keempat, partai politik parlemen, yaitu partai politik peserta pemilu yang berhasil meraih kursi di parlemen.

Jika demikian, maka partai politik mana yang harus disederhanakan atau dikurangi jumlahnya? Apakah semua jenis partai politik bisa disederhanakan dan bagaimana cara menyederhanakannya? Lalu bagaimana fungsi ambang batas perwakilan dalam penyederhanaan partai politik? Pada partai politik jenis mana ketentuan ambang batas berdampak nyata terhadap penyederhanaan politik?

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, ambang batas perwakilan atau *threshold* (terselubung atau formal) bekerja dalam sistem pemilu. Oleh karena itu, jika menggunakan ketentuan ambang batas sebagai instrumen untuk menyederhanakan partai politik, maka penerapannya hanya berlaku terhadap

partai politik peserta pemilu dan partai politik parlemen. Sebab, kedua jenis partai politik itulah yang terlibat dalam proses pemilu.

Namun, sebelum membahas tentang pengaruh ketentuan ambang batas terhadap penyederhanaan partai politik peserta pemilu dan partai politik parlemen, terlebih dahulu akan dibahas langkah-langkah penyederhanaan partai politik partai politik berbadan hukum dalam praktek politik nasional selama ini.

Lantas bagaimana dengan partai politik masyarakat? Jika partai politik masyarakat didefinisikan sebagai partai politik (yang baru) dibentuk oleh sekelompok warga masyarakat; maka terhadap partai politik jenis ini, jelas tidak bisa dihalangi pembentukannya. Sebab, membentuk partai politik merupakan hak setiap warga negara yang dijamin konstitusi.

Membentuk partai politik bukan sekadar realisasi hak warga negara atas kebebasan berserikat dan berkumpul, tetapi juga bentuk lain dari persamaan warga negara untuk mengakses kekuasaan pemerintahan. Apalagi konstitusi menetapkan sebagian besar jabatan publik ditentukan DPR dan Presiden. Padahal untuk menjadi anggota legislatif (DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota) dan kepala eksekutif (presiden, gubernur dan bupati/walikota), harus melalui atau setidaknya atas persetujuan partai politik.<sup>1</sup>

Secara hukum, partai politik masyarakat sebenarnya baru-

---

1 UUD 1945 Pasal 27 menyatakan, "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya." Pasal 28 menyatakan, "Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan undang-undang." Pasal 28E Ayat (3) menyatakan, "Setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat."

lah embrio partai politik. Secara politik, partai politik masyarakat juga belum menjadi partai politik yang sebenarnya, karena mereka belum terlibat dalam perebutan jabatan-jabatan politik, khususnya melalui mekanisme pemilu. Oleh karena itu, partai politik masyarakat baru sah keberadaannya, setelah dinyatakan telah berbadan hukum; dan baru benar-benar menjadi partai politik riil apabila telah menjadi peserta pemilu untuk berkompetisi memperebutkan jabatan-jabatan publik.

## **B. PERSYARATAN PARTAI POLITIK BERBADAN HUKUM**

Penyederhanaan atau pengurangan jumlah partai politik berbadan hukum bisa dilakukan melalui undang-undang partai politik, yaitu dengan cara memperketat persyaratan pembentukan partai politik berbadan hukum agar tidak setiap orang dengan gampang mendirikan partai politik, mengingat partai politik bukanlah organisasi masyarakat biasa. Partai politik adalah organisasi yang berhak mengakses kekuasaan atas dasar dukungan rakyat, baik melalui mekanisme pemilu maupun mekanisme sah lainnya. Oleh karena itu sudah semestinya partai politik berbadan hukum mampu menjalankan fungsinya sebagaimana ditentukan oleh undang-undang.

Sejak rezim otoritarian Orde Baru tumbang pada Mei 1998, Indonesia telah mengeluarkan 4 undang-undang partai politik, sesuai urutan waktu menjelang pemilu. Menjelang Pemilu 1999 persyaratan membentuk partai politik sangat mudah: cukup 50 orang sepakat, lalu membuat akte di hadapan notaris.<sup>2</sup>

---

2 UU No. 2/1999 Pasal 2, 3 dan 4.



Menjelang Pemilu 2004 persyaratan membentuk partai politik diperketat. Selain harus didukung sedikitnya 50 orang dan membuat akte pendirian di hadapan notaris, partai juga harus memiliki pengurus dan kantor di 50% provinsi dan 50% kabupaten/kota pada provinsi yang dimaksud.<sup>3</sup>

Persyaratan tersebut rupanya masih dianggap terlalu ringan, mengingat jumlah partai politik baru yang mendaftarkan diri ke Depkumham tetap banyak. Oleh karena itu menjelang Pemilu 2009 persyaratan mendirikan partai diperketat lagi. Jumlah pendiri tetap 50 orang, tetapi harus menyertakan 30% perempuan. Selanjutnya, partai politik harus memiliki pengurus dan kantor di 60% provinsi dan di 50% kabupaten/kota dari provinsi yang dimaksud, serta di 25% kecamatan di kabupaten/kota yang dimaksud.<sup>4</sup> Bagaimana dampak pengetatan persyaratan bagi usaha penyederhanaan partai politik berbadan hukum, bisa dilihat pada Tabel 3.1.

Tabel 3.1 Seleksi Pembentukan Partai Politik Berbadan Hukum

MENJELANG PEMILU	PARTAI POLITIK PENDAFTAR BADAN HUKUM	PARTAI POLITIK SAH BERBADAN HUKUM
1999	148	141
2004	237	50
2009	115	24

Mengingat masih banyak kelompok masyarakat yang berkehendak mendirikan partai politik, maka menjelang Pemilu 2014 persyaratan pendirian diperketat lagi. Pendiri partai politik di hadapan notaris memang tetap 50 orang dengan 30%

3 UU No. 31/2002 Pasal 2, 3 dan 4.

4 UU No. 2/2008 Pasal 2, 3 dan 4.

perempuan, namun para pendiri itu harus berasal dari setiap provinsi. Selanjutnya, partai politik harus memiliki pengurus dan kantor di 100% provinsi dan di 75% kabupaten/kota pada setiap provinsi, serta 50% kecamatan pada kabupaten/kota yang dimaksud.<sup>5</sup>

Persyaratan pembentukan partai politik tersebut dirasa terlalu sulit untuk dipenuhi oleh sekelompok warga negara yang berkehendak mendirikannya, sehingga cenderung membatasi hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, undang-undang yang mengatur ketentuan tersebut diajukan ke Mahkamah Konstitusi untuk ditinjau kembali (*judicial review*). Namun Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa ketentuan persyaratan dalam undang-undang tersebut tetap sah berlaku.<sup>6</sup>

Apakah pembatasan partai politik berbadan hukum dengan cara memperketat persyaratan administrasi pembentukan dan sebaran kepengurusan tersebut efektif mengurangi hasrat masyarakat untuk membentuk partai politik? Jika memperhatikan banyaknya kelompok masyarakat yang mendaftarkan partai politik berbadan hukum ke Depkumham sejak menjelang Pemilu 1999 hingga menjelang Pemilu 2009, sebagaimana tampak pada Tabel 3.1 maka pengetatan persyaratan administrasi dan sebaran kepengurusan, gagal membendung atau membatasi pembentukan partai politik berbadan hukum.

Persyaratan administratif yang terus dikedatkan seperti ini tambah sulit, akan tetapi kenyataannya tetap bisa dipenuhi. Sebab, sejauh para pendiri partai politik itu punya dana cu-

---

5 UU No. 2/2011 Pasal 2, 3 dan 4.

6 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-IX/2011, tertanggal 4 Agustus 2011.

kup untuk membentuk dan menyewa kantor partai politik di provinsi dan kabupaten/kota, maka persyaratan tersebut gampang diwujudkan.

Persyaratan administrasi pendirian partai politik berbadan hukum sebaiknya tidak terus diperketat – sehingga bisa ditafsirkan sebagai pelanggaran hak berserikat dan dan berkumpul – karena pengetatan tersebut tidak berarti apa-apa bagi orang-orang yang memiliki dana cukup. Biarlah masyarakat bebas mendirikan partai politik, mengingat mendirikan partai politik merupakan hak berserikat dan berkumpul bagi setiap warga negara.

Yang harus dilakukan adalah pengetatan persyaratan mengikuti pemilu. Sebab, banyaknya partai politik peserta pemilu tidak hanya menyulitkan rakyat dalam memberikan suara, tetapi juga berimplikasi pada membengkaknya dana pemilu. Namun pengetatan persyaratan itu hendaknya tidak semata bersifat administratif, melainkan yang lebih substantif, yakni memastikan bahwa partai politik baru benar-benar diterima rakyat.

## **C. AMBANG BATAS PERWAKILAN DAN PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU**

Langkah menyederhanakan atau mengurangi jumlah partai politik peserta pemilu bisa dilakukan melalui undang-undang pemilu. Sama dengan upaya menyederhanakan partai politik berbadan hukum, upaya menyederhanakan partai politik peserta pemilu dari pemilu ke pemilu, secara administratif juga diperketat. Ketentuan ini tentu saja berlaku bagi partai politik berbadan hukum baru, yang untuk pertama kalinya berkehendak menjadi peserta pemilu. Sedang bagi partai politik yang sudah menjadi peserta pemilu, untuk mengikuti pemilu

berikutnya, persyaratannya dikaitkan dengan capaian hasil pemilu sebelumnya. Pada titik inilah ketentuan ambang batas perwakilan bisa dipergunakan sebagai perangkat untuk menyaring peserta pemilu berikutnya.

Karena Pemilu 1999 merupakan pemilu transisi, maka persyaratan partai politik peserta pemilu cukup ringan: pertama, sudah berbadan hukum sah; kedua, memiliki pengurus dan kantor di 50% provinsi dan 50% di kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan.<sup>7</sup> Selanjutnya pada Pemilu 2004, selain sudah berbadan hukum sah, syarat penyebaran pengurus dan kantor ditingkatkan, yaitu partai politik berbadan hukum memiliki pengurus dan kantor di 2/3 provinsi dan 2/3 kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan. Partai politik di kabupaten/kota dituntut memiliki minimal 1000 anggota atau 1/1000 jumlah penduduk. Persyaratan penyebaran pengurus dan kantor tersebut tidak berubah pada Pemilu 2009, kecuali ketentuan menyertakan 30% perempuan dalam kepengurusan.<sup>8</sup>

Tabel 3.2. Seleksi Partai Politik Berbadan Hukum Baru Menjadi Peserta Pemilu

MENJELANG PEMILU	PARTAI POLITIK PENDAFTAR BADAN HUKUM	PARTAI POLITIK SAH BERBADAN HUKUM	PARTAI POLITIK PESERTA PEMILU
1999	148	141	48
2004	237	50	24
2009	115	24	38 <sup>9</sup>

7 UU No. 3/1999 Pasal 39 ayat (1).

8 UU No. 10/2008 Pasal 8.

9 Jumlah ini berasal dari 18 partai yang lolos verifikasi KPU, 4 yang diloloskan PTUN, ditambah 16 partai pemilik kursi di DPR hasil Pemilu 2009. Pada Pemilu 2009, selain 38 partai tersebut terdapat 6 partai lokal di Aceh yang berkompetisi memperebutkan kursi DPR Aceh dan DPRD kabupaten/kota di Aceh. Jumlah 6 partai tersebut merupakan saringan terhadap 10 partai lokal berbadan hukum yang mendaftar untuk ikut Pemilu 2009 di Aceh.

Bagaimana efektivitas pengetatan persyaratan administrasi berupa penyebaran pengurus dan kantor tersebut bagi upaya penyederhanaan partai politik peserta pemilu, bisa dilihat pada Tabel 3.2. Dari tabel tersebut tampak, bahwa peningkatan persyaratan administrasi berupa penyebaran pengurus dan kantor di provinsi dan kabupaten/kota, tidak memiliki dampak signifikan bagi pengurangan jumlah peserta pemilu dari satu pemilu ke pemilu berikutnya. Sebab, persyaratan tersebut sangat mudah dipenuhi bagi partai politik yang didukung oleh dana besar. Selain itu, verifikasi yang dilakukan oleh KPU terhadap persyaratan penyebaran pengurus, anggota dan kantor, lebih berdasarkan data-data administratif daripada data riil di lapangan sehingga mudah dimanipulasi oleh partai politik maupun tim verifikasi.

Tentang persyaratan peserta pemilu berikutnya bagi partai politik yang sudah menjadi peserta pemilu, undang-undang pemilu juga mengalami perubahan pengaturan. Di sini berlaku ketentuan ambang batas kepesertaan pemilu, atau *electoral threshold*, dengan beberapa perubahan dan variasi. Undang-undang untuk Pemilu 1999 mensyaratkan, partai politik peserta Pemilu 1999 dapat menjadi peserta Pemilu 2004 apabila memiliki sedikitnya 2% kursi DPR atau sedikitnya 3% kursi DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota, yang tersebar pada 1/2 provinsi dan 1/2 kabupaten/kota.<sup>10</sup>

Undang-undang untuk Pemilu 2004 meningkatkan ambang batas kepesertaan pemilu berikutnya itu menjadi 3% kursi DPR atau sedikitnya 4% kursi DPRD provinsi atau DPRD kabupaten/kota, yang tersebar pada 1/2 provinsi dan 1/2 kabupaten/kota. Lalu undang-undang untuk Pemilu 2009 tidak

---

10 UU No. 3/1999 Pasal 39 ayat (3).

lagi menggunakan *electoral threshold*, dan menggantikannya dengan ambang batas masuk parlemen (*parliamentary threshold*) sebagai penyaring untuk mengikuti Pemilu 2014. Undang-undang ini menentukan partai politik yang meraih sedikitnya 2,5% suara nasional berhak mengirimkan wakilnya ke DPR, yang berarti juga berhak menjadi peserta Pemilu 2014.<sup>11</sup>

Tabel 3.3 Ambang Batas Kepesertaan Pemilu dan Peserta Pemilu

PEMILU	PESERTA PEMILU	LOLOS AMBANG BATAS PEMILU SEBELUMNYA	PESERTA PEMILU BARU
1999	48	-	48 <sup>12</sup>
2004	24	6	18
2009	38	7	14+(17) <sup>13</sup>
2014		9	

Bagaimana hasil dari implementasi ketentuan ambang batas kepesertaan pemilu tersebut tampak pada Tabel 3.3 Sebagaimana tampak pada tabel, ketentuan ambang batas kepesertaan pemilu sebetulnya berhasil signifikan menyaring peserta pemilu berikutnya. Dari 48 peserta Pemilu 1999 yang lolos hanya 6 partai politik, selanjutnya dari 24 peserta Pemilu 2004

11 UU No. 10/2008 Pasal 202.

12 Dari 48 partai politik peserta Pemilu 1999, sesungguhnya terdapat 3 partai lama yang berkompetisi dalam pemilu-pemilu Orde Baru, yaitu Partai Persatuan Pembangunan, Partai Golkar dan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan. Partai Golkar adalah nama baru dari Golkar, sedang Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan adalah nama baru dari Partai Demokrasi Indonesia. Ketiga partai lama tersebut diberlakukan sebagai partai baru.

13 Partai politik baru peserta Pemilu 2009 sesungguhnya 14, ditambah partai politik yang lolos ambang batas 7, mestinya jumlah total partai politik peserta Pemilu 2009 hanya 21. Namun undang-undang juga menyatakan bahwa partai politik yang menjadi peserta Pemilu 2004 bisa menjadi peserta Pemilu 2009, maka 17 partai politik (selain 7 partai yang lolos ambang batas) menjadi peserta Pemilu 2009.

yang lolos hanya 7 partai politik. Demikian juga dengan ketentuan ambang batas parlemen pada Pemilu 2009 yang lolos 9 partai politik.

Akan tetapi ketentuan tersebut pada Pemilu 2009 dikaucanakan oleh undang-undang sendiri, karena undang-undang untuk Pemilu 2009 menyatakan: pertama, partai politik yang memiliki kursi hasil Pemilu 2004 bisa menjadi peserta Pemilu 2009;<sup>14</sup> kedua, partai peserta Pemilu 2004 dapat menjadi peserta Pemilu 2009.<sup>15</sup> Itulah sebabnya peserta Pemilu 2009 menjadi hampir dua kali lipat pemilu sebelumnya, meskipun jumlah partai politik baru yang memenuhi syarat menjadi peserta pemilu tidak banyak.

Undang-undang untuk Pemilu 2014 seharusnya konsisten menggunakan mekanisme ambang batas perwakilan sebagai perangkat untuk menyaring peserta pemilu berikutnya. Artinya, partai politik yang lolos ketentuan ambang batas perwakilan 2,5% suara nasional atau memiliki kursi DPR secara otomatis berhak mengikuti Pemilu 2014. Sementara partai politik yang berbadan hukum baru bisa menjadi peserta pemilu apabila memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang.

Yang jadi masalah adalah bagaimana dengan nasib partai politik peserta Pemilu 2009 yang tidak lolos ambang batas perwakilan 2,5% suara nasional atau tidak memiliki kursi DPR? Dalam hal ini ada dua jenis partai politik: pertama, partai politik yang memiliki kursi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota; kedua, partai politik yang sama sekali tidak memiliki kursi di DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. Tentu

---

14 UU No. 10/2008 Pasal 316 huruf d.

15 UU No. 10/2008 Pasal 8 ayat (2).

saja perlakuannya harus berbeda, tetapi perlakuannya seperti apa, tidak mudah pengaturannya mengingat pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota diselenggarakan dalam waktu yang bersamaan. Inilah masalah yang akan dibahas pada bagian berikutnya.

## **D. AMBANG BATAS PERWAKILAN DAN PARTAI POLITIK PARLEMEN**

Partai politik parlemen adalah partai politik peserta pemilu yang berhasil meraih kursi di parlemen. Karena parlemen terdiri atas tiga tingkatan (DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota)<sup>16</sup>, dan pemilu untuk memilih mereka diselenggarakan secara serentak, maka partai politik parlemen juga beragam sesuai dengan kepemilikan kursi parlemen hasil pemilu.

Pada Pemilu 1999 dan Pemilu 2004, undang-undang tidak mengatur ketentuan ambang batas perwakilan, baik untuk pemilu DPR, DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota. Oleh karena itu, seperti tampak pada Tabel 3.4, jumlah partai politik hasil Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 sangat banyak. Namun pada Pemilu 2009 berlaku ketentuan ambang batas perwakilan pemilu DPR berupa perolehan suara nasional minimal 2,5%, sehingga jumlah partai di DPR hasil Pemilu 2009 turun secara signifikan.

Tetapi karena ketentuan ambang batas perwakilan itu tidak diberlakukan pada pemilu DPRD provinsi dan DPRD kabu-

---

16 UUD 1945 menempatkan DPD sebagai lembaga parlemen. Namun dalam kesempatan ini pembahasan hanya difokuskan pada DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, mengingat DPD memiliki kedudukan dan fungsi yang berbeda dan dipilih dengan sistem pemilu yang berbeda.



paten/kota, maka jumlah partai politik di dua parlemen lokal tersebut masih tetap banyak. Dengan kata lain, ketentuan ambang batas perwakilan mempunyai dampak signifikan terhadap upaya penyederhanaan atau pengurangan jumlah partai politik di parlemen.

Tabel 3.4 Partai Politik Parlemen Hasil Pemilu

PARLEMEN	PEMILU 1999	PEMILU 2004	PEMILU 2009
DPR	21	17	9
DPRD Provinsi	48	24	38 <sup>17</sup>
DPRD Kabupaten/Kota	48	24	38 <sup>18</sup>

Dampak nyata pengurangan jumlah partai politik di DPR akibat penerapan ambang batas suara nasional 2,5% itulah yang melatarbelakangi munculnya gagasan dan usulan untuk mengubah ketentuan ambang batas pada pemilu mendatang. Perubahan yang diusulkan menyangkut dua hal: pertama, menaikkan besaran ambang batas pemilu nasional untuk memilih DPR, dan; kedua, menerapkan ketentuan ambang batas pada pemilu daerah untuk memilih DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Alasan utama menaikkan besaran ambang batas pemilu DPR adalah mengurangi jumlah partai politik di DPR, sebab jumlah yang ada saat ini (9 partai politik) masih dianggap terlalu banyak. Jumlah partai politik yang banyak itulah yang dianggap sebagai faktor penyebab tidak efektifnya kerja parlemen yang pada akhirnya berpengaruh terhadap rendahnya kinerja

17 Terdapat 2 partai lokal Aceh, yang tidak mengikuti pemilu nasional.

18 Terdapat 5 partai lokal Aceh, yang tidak mengikuti pemilu nasional.

pemerintahan secara umum. Argumen ini berdasar logika sederhana: makin banyak pihak terlibat pengambilan keputusan, proses pengambilan keputusan akan berlangsung lama dan berbelit karena banyak pandangan yang harus didengar dan dirundingkan; sebaliknya, semakin sedikit pihak yang terlibat pengambilan keputusan, maka proses pengambilan keputusan berlangsung cepat dan tepat karena hanya sedikit pandangan yang didengar dan dirundingkan.

Akan dibahas nanti bahwa logika tersebut tidak sesuai dengan kenyataan. Sebab, yang menentukan efektivitas kerja parlemen, bukanlah jumlah partai politik di parlemen, melainkan jumlah partai dominan yang membangun sistem kepartaian. Padahal di sisi lain, sudah pasti dampak buruknya: menaikkan besaran ambang batas perwakilan pemilu DPR berarti akan menambah jumlah suara terbuang, yang berakibat pada naiknya indeks proporsional hasil pemilu. Jika indeks proporsional terus meningkat, berarti penerapan ambang batas telah menjauhi prinsip pokok sistem pemilu proporsional: membagi suara dan kursi seproporsional mungkin.

Alasan utama penerapan ketentuan ambang batas pemilu DPR provinsi dan DPRD kabupaten/kota, juga sama dengan alasan peningkatan besaran ambang batas pemilu DPR, yakni mengurangi jumlah partai politik di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Hanya urgensinya semakin nyata, sebab tanpa ambang batas, sebagaimana tampak pada Tabel 3.3 dan Tabel 3.4, semua peserta pemilu pada tiga pemilu terakhir, mendapatkan kursi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Artinya, tidak ada partai politik yang tidak mendapatkan kursi pada pemilu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Banyaknya partai politik di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota inilah yang dianggap sebagai sumber masalah ketidakefektifan pemerintahan daerah, karena DPRD dan Pemerin-

tah Daerah sulit mengambil keputusan. Jika pun ternyata tidak terjadi kemandegan pemerintahan, itu lebih karena faktor politik transaksional dalam pengambilan keputusan.

Masalahnya adalah bagaimana menerapkan ketentuan ambang batas pemilu DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota? Apakah cukup disamakan dengan ketentuan ambang batas pemilu nasional, mengingat pemilu DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota diselenggarakan dalam waktu yang bersamaan alias serentak? Atau masing-masing pemilu DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota mempunyai besaran ambang batas berbeda-beda, mengingat meskipun waktu penyelenggaraan pemilu bersamaan, pemilih memberikan suara secara berbeda-beda? Masalah ini akan dibahas pada bab berikutnya.

## **E. JUMLAH PARTAI POLITIK PARLEMEN DAN EFEKTIVITAS PEMERINTAHAN**

Benarkah jumlah partai politik di parlemen berkorelasi positif terhadap efektivitas pengambilan keputusan parlemen sehingga meningkatkan kinerja pemerintahan? Sebagian besar elit partai politik yang berasal dari partai besar meyakinkannya. Padahal dalam praktek, sedikitnya jumlah partai politik di parlemen tidak otomatis menjadikan parlemen efektif mengambil keputusan; sebaliknya banyaknya jumlah partai politik di parlemen juga tidak dengan sendirinya membuat parlemen stagnan.

Lihatlah bagaimana DPR dalam menjalankan fungsi legislasi, sebagai salah satu fungsi pokok DPR. Tabel 3.5 menunjukkan, tiga pemilu terakhir masing-masing menghasilkan 21, 17 dan 9

partai politik di DPR. Jumlah undang-undang yang disahkan DPR Pemilu 1999, memang tampak lebih sedikit daripada DPR Pemilu 2004. Namun harap dicatat undang-undang yang disahkan DPR Pemilu 2004 sebagian besar adalah undang-undang daerah pemekaran, yang prosesnya tak mengundang banyak diskusi dan kontroversi. Sementara masa kerja DPR Pemilu 2009 yang sudah berlangsung 2 tahun baru menghasilkan 40 undang-undang, yang berarti rata-rata 20 undang-undang per tahun. Angka ini masih lebih rendah dari rata-rata per tahun DPR Pemilu 2004, yakni 35 undang-undang, dan DPR Pemilu 2004 dengan 38 undang-undang.

Jadi, berkurangnya jumlah partai politik di DPR tidak berkorelasi positif dengan efektivitas pengambilan keputusan di parlemen. Jumlah partai politik di DPR hasil Pemilu 1999 yang lebih banyak (21), ternyata berhasil memproduksi undang-undang lebih banyak dan lebih baik, dibandingkan dengan DPR hasil Pemilu 2009 yang lebih sedikit (9). Dengan kata lain banyak sedikitnya partai politik di parlemen tidak mempunyai korelasi positif dengan efektivitas kerja parlemen.

Tabel 3.5 Kinerja DPR dalam Menjalankan Fungsi Legislasi

PEMILU	JUMLAH PARTAI POLITIK	JUMLAH PRODUK LEGISLASI
1999	21	175 UU dari 200 RUU
2004	17	190 UU dari 284 RUU
2009	9	40 UU dari 247 RUU

Sebagaimana dijelaskan Sartori, Laakso dan Taagepera, kinerja parlemen lebih ditentukan sistem kepartaian yang dibentuk oleh hasil pemilu (sistem satu-partai, sistem dua-partai, sistem multipartai moderat atau sistem multipartai ekstrim) daripada oleh banyaknya partai politik masuk parlemen, sebab tidak semua partai di parlemen mempunyai pengaruh yang

sama dalam membuat keputusan. Di sinilah Indeks ENPP (*effective number of parliamentary parties*) lebih terukur dalam melihat efektivitas kerja parlemen daripada hanya memperhatikan jumlah partai di parlemen.

Sebagaimana terlihat pada Tabel 3.6, jumlah partai politik di DPR tidak identik dengan Indeks ENPP. Pemilu 1999 yang menghasilkan lebih banyak partai politik di DPR (21) ternyata menghasilkan Indeks ENPP lebih rendah (4,7) daripada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009. Sebaliknya, Pemilu 2009 yang menghasilkan lebih sedikit partai politik di DPR (9), ternyata menghasilkan Indeks ENPP yang lebih tinggi (6,2). Jadi, meskipun jumlah partainya lebih banyak dari dari dua pemilu sesudahnya, sistem kepartaian hasil Pemilu 1999 lebih sederhana; Indeks ENPP-nya hanya 4,7 sehingga bisa disebut sistem lima-partai, masuk kategori sistem multipartai moderat. Sementara Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 masing-masing menghasilkan sistem tujuh-partai dan sistem enam-partai, yang masuk kategori sistem multipartai ekstrim. Itulah sebabnya, mengapa DPR Pemilu 1999 lebih efektif bekerja daripada DPR hasil Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 sebagaimana ditunjukkan Tabel 3.6.

Tabel 3.6 Jumlah Partai Politik DPR dan Indeks ENPP

PEMILU	JUMLAH PARTAI POLITIK	INDEKS ENPP
1999	21	4,7
2004	17	7,1
2009	9	6,2

Bagaimana dengan kondisi parlemen daerah? Seperti ditunjukkan Tabel 3.7, akibat tidak diterapkannya ketentuan ambang batas perwakilan dalam pemilu DPRD provinsi dan

DPRD kabupaten/kota, jumlah partai politik yang masuk parlemen cukup banyak, antara 12 sampai 18 partai. Memang, dengan jumlah partai politik sebanyak itu masuk parlemen, yang kursinya lebih sedikit daripada parlemen nasional, sistem kepartaian hasil Pemilu 2009 di hampir semua DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota masuk kategori multi-partai ekstrim. Namun tingkat ekstrimitasnya setiap daerah berbeda-beda (sistem enam-partai, sistem tujuh-partai, sistem delapan-partai dan seterusnya hingga sistem duabelas-partai), tergantung pada Indeks ENPP-nya masing-masing.

Sistem kepartaian di parlemen lokal itulah yang perlu disederhanakan. Yang berarti tidak sekadar mengurangi jumlah partai politik di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Tabel 3.7 Jumlah Partai Politik di Parlemen Pemilu 2009 dan Indeks ENPP

DPR, DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA	JUMLAH PARTAI POLITIK	INDEKS ENPP
DPR	9	6,2
DPRD Sumatera Utara	16	7,4
DPRD Jawa Timur	12	8,3
DPRD Kalimantan Barat	13	7,8
DPRD Sulawesi Selatan	16	8,3
DPRD Papua	18	11,3
DPRD Medan	12	6,1
DPRD Surabaya	10	5,8
DPRD Pontianak	15	10,4
DPRD Makasar	14	8,0
DPRD Jayapura	17	12,7

# BAB 4

## **AMBANG BATAS PERWAKILAN PEMILU DPR**

### **A. PENGURANGAN JUMLAH PARTAI POLITIK**

Ketentuan ambang batas perwakilan atau *parliamentary threshold* adalah hambatan legal terhadap partai politik peserta pemilu untuk mendapatkan kursi di parlemen karena tidak mendapat dukungan signifikan dari pemilih. Tujuan penerapan ketentuan ambang batas adalah untuk mengurangi jumlah partai politik di parlemen dalam rangka menyederhanakan sistem kepartaian. Selain itu, ambang batas juga bisa digunakan sebagai instrumen untuk menyaring peserta pemilu berikutnya.

Sejauh mana efektivitas penerapan ambang batas perwakilan untuk mengurangi jumlah partai politik masuk parlemen dalam pemilu DPR, bisa dilihat pada Tabel 4.1. Dalam tiga pe-

milu terakhir, terdapat perbedaan signifikan jumlah partai politik masuk DPR. Pada Pemilu 1999, dari 48 partai politik yang berkompetisi menghasilkan 21 (43,75%) partai masuk DPR; sedangkan Pemilu 2004 yang diikuti 24 partai politik menghasilkan 17 (70,83%). Meskipun tanpa penerapan ambang batas perwakilan, baik Pemilu 1999 maupun Pemilu 2004, sama-sama menghasilkan pengurangan jumlah riil partai politik di DPR. Namun secara persentase, Pemilu 2004 memberikan peluang lebih besar bagi partai politik untuk mengirimkan wakilnya di DPR.

Hal itu berbeda dengan hasil Pemilu 2009. Dengan 38 partai politik peserta pemilu dan penerapan ambang batas perwakilan sebesar 2,5% suara nasional, Pemilu 2009 menghasilkan 9 (23,68%) partai politik di DPR. Hasil ini menunjukkan adanya pengurangan secara signifikan jumlah riil partai politik di DPR. Atau, dengan kata lain, penerapan ambang batas 2,5% efektif mengurangi jumlah partai politik masuk DPR.

Tabel 4.1 Jumlah Partai di DPR dan Penerapan Ambang Batas

PEMILU	AMBANG BATAS PERWAKILAN	JUMLAH PARTAI PESERTA PEMILU	JUMLAH PARTAI MASUK DPR
1999	Tidak ada	48	21
2004	Tidak ada	24	17
2009	2,5%	38	9

Bagaimana jika ketentuan ambang batas 2,5% suara nasional itu diterapkan pada Pemilu 1999 dan Pemilu 2004? Hasilnya juga efektif dalam mengurangi jumlah partai masuk DPR seperti tampak pada Tabel 4.2. Pada Pemilu 1999, dari 48 partai peserta pemilu hanya 5 partai politik yang perolehan suaranya memenuhi ambang batas 2,5%; sedangkan pada Pemilu 2004, dari 24 partai politik peserta pemilu menyisakan 8



partai politik. Jika dibandingkan antara partai politik peserta pemilu dengan partai politik masuk DPR, penerapan ambang batas 2,5% pada Pemilu 1999 dan Pemilu 2004 justru lebih berhasil memperkecil jumlah partai politik di DPR daripada Pemilu 2009.

Efektivitas ketentuan ambang batas dalam mengurangi jumlah partai masuk DPR itulah yang mengilhami sebagian elit partai politik untuk meningkatkan besaran ambang batas, karena mereka menganggap jumlah partai politik di DPR saat ini (hasil Pemilu 2009) masih terlalu banyak. Jumlah partai parlemen yang dianggap masih terlalu banyak itu disebut se- but sebagai faktor utama yang menyebabkan kinerja parlemen buruk. Oleh karena itu Fraksi PKS ingin menaikkan besaran ambang batas menjadi 3% sampai 4%, Fraksi PD mengusul- kan 4%, sedang Fraksi PDIP dan Fraksi Partai Golkar mema- tok 5%. Sedang lima fraksi yang lain (Fraksi Hanura, Fraksi Gerindra, Fraksi PKB, Fraksi PPP dan Fraksi PAN) sepekat mempertahankan besaran angka 2,5% sebagaimana diatur UU No. 10/2008, karena hasilnya cukup memadai.

Tabel 4.2 Jumlah Partai di DPR dan Penerapan Ambang Batas 2,5%

PEMILU	AMBANG BATAS PERWAKILAN	JUMLAH PARTAI PESERTA PEMILU	JUMLAH PARTAI MASUK DPR
1999	2,5%	48	5
2004	2,5%	24	8
2009	2,5%	38	9

Bagaimana jika besaran ambang batas lebih besar itu di- terapkan pada hasil Pemilu 1999, Pemilu 2004 dan Pemilu 2009? Jawabnya tampak pada Tabel 4.3. Simulasi terhadap hasil Pemilu 1999 menunjukkan, pada besaran 3%, 4%, dan 5%, jumlah partai politik di DPR tidak berbeda, yakni 5. Hal

yang sama juga terjadi pada hasil Pemilu 2004, di mana penerapan ambang batas 3%, 4% dan 5%, meloloskan 7 partai politik ke DPR. Namun jika simulasi diterapkan pada hasil Pemilu 2009, pada besaran 3% jumlah partai politik sama dengan yang ada saat ini, yaitu 9. Pada besaran 4% jumlah partai yang memenuhi ambang batas sebanyak 8; dan jika besaran 5% diterapkan, partai politik yang memenuhi ambang batas sebanyak 6.

Tabel 4.3 Jumlah Partai di DPR dan Penerapan Ambang Batas Lebih Besar

PEMILU	AMBANG BATAS PERWAKILAN	JUMLAH PARTAI PESERTA PEMILU	JUMLAH PARTAI MASUK DPR
1999	3%	48	5
	4%	48	5
	5%	48	5
2004	3%	24	7
	4%	24	7
	5%	24	7
2009	3%	38	9
	4%	38	8
	5%	38	6

Hasil simulasi penerapan besaran ambang batas yang lebih besar terhadap hasil tiga pemilu terakhir tersebut di atas, semakin memperkuat kesimpulan, bahwa ambang batas efektif mengurangi jumlah partai politik masuk DPR. Ini juga berarti, jika ambang batas juga digunakan sebagai instrumen untuk menyaring peserta pemilu berikutnya, hasilnya juga efektif.

## B. PENYEDERHANAAN SISTEM KEPARTAIAAN

Berapapun besarnya, penerapan ambang batas perwakilan efektif mengurangi jumlah partai secara riil di DPR. Namun, seperti dibahas pada Bab 2, jumlah riil partai politik di DPR tidak mencerminkan sistem kepartaian yang terbentuk. Padahal justru pada sistem kepartaian inilah efektivitas kerja parlemen lebih banyak ditentukan. Sistem kepartaian bukan ditentukan oleh berapa jumlah partai riil di parlemen, melainkan oleh berapa jumlah partai efektif atau partai relevan. Di sinilah para ahli pemilu sepakat, bahwa Indeks ENPP (*Effective Number of Parliamentary Parties*) adalah salah satu formula yang paling tepat mengukur sistem kepartaian.

Para ahli pemilu mengelompokkan empat jenis sistem kepartaian: pertama, sistem satu-partai jika terdapat satu-partai relevan; kedua, sistem dua-partai jika terdapat dua partai relevan; ketiga, sistem multipartai moderat jika terdapat 3 sampai 5 partai relevan, dan keempat, sistem multipartai ekstrim jika terdapat lebih dari 5 partai relevan. Pengukuran dengan Indeks ENPP dapat menentukan sejauh mana hasil pemilu membentuk sistem kepartaian. Selanjutnya, untuk memperkuat pengukuran sistem kepartaian tersebut bisa dicek dengan Indeks Fragmentasi, yang dapat melihat tingkat penyebaran kekuatan partai politik berdasar hasil pemilu.

Bagian ini akan melihat pengaruh penerapan ambang batas terhadap pembentukan sistem kepartaian dengan menggunakan Indeks ENPP dan Indeks Fragmentasi. Hal ini penting dilakukan karena efektivitas kerja parlemen dan pemerintahan lebih ditentukan oleh sistem kepartaian bentukan hasil pemilu di parlemen, daripada jumlah partai politik hasil pemilu di

parlemen. Pengukuran dilakukan terhadap hasil Pemilu 1999, Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, dengan ambang batas yang berbeda-beda: tidak ada, 2,5%, 3%, 4% dan 5%. Hasilnya tampak pada Tabel 4.4.

Tabel 4.4 Hubungan Besaran Ambang Batas dengan Jumlah Partai di DPR, Indeks ENPP dan Indeks Fragmentasi

PEMILU	AMBANG BATAS PERWAKILAN	JUMLAH PARTAI DI DPR	INDEKS ENPP	INDEKS FRAGMENTASI
1999	-	21	4,7	0,78
	2,5%	5	3,8	0,74
	3%	5	3,8	0,74
	4%	5	3,8	0,74
	5%	5	3,8	0,74
2004	-	17	7,0	0,85
	2,5%	8	6,2	0,84
	3%	7	5,9	0,83
	4%	7	5,9	0,83
	5%	7	5,9	0,83
2009	2,5%	9	6,1	0,83
	3%	9	6,1	0,83
	4%	8	5,7	0,82
	5%	6	4,8	0,79

Simulasi terhadap hasil Pemilu 1999 menunjukkan, Indeks ENPP tanpa ambang batas adalah 4,7 atau sistem lima-partai, sedangkan tingkat fragmentasi menunjuk pada indeks 0,78. Sistem kepartaian semakin mengecil atau lebih sederhana ketika ambang batas diterapkan. Misalnya dengan besaran ambang batas 2,5% suara nasional, sistem kepartaian yang terbentuk adalah 3,8 atau sistem empat-partai dengan tingkat fragmentasi 0,74. Kombinasi sistem empat-partai dengan fragmentasi 0,74, merupakan indikator optimal yang dapat dihasilkan oleh hasil Pemilu 1999. Oleh karena itu peningkatan ambang batas 3%-5% tetap menghasilkan indeks yang sama.

Pengukuran Indeks ENPP dan Indeks Fragmentasi menunjukkan hasil berbeda jika dilakukan terhadap hasil Pemilu 2004. Tanpa ambang batas, maka sistem kepartaian yang terbentuk adalah sistem tujuh-partai dengan tingkat fragmentasi 0,85. Kedua indeks tersebut mengalami penurunan menjadi sistem enam-partai dengan fragmentasi 0,84 ketika ambang batas 2,5% diterapkan. Ambang batas 2,5% pada Pemilu 2004 menjadi *cut off* yang optimal terhadap pembentukan sistem kepartaian dan derajat fragmentasi, karena jika ambang batas dinaikkan antara 3%-5% hasilnya tidak jauh berbeda.

Sementara itu, pengukuran Indeks ENPP dan Indeks Fragmentasi terhadap hasil Pemilu 2009, menunjukkan pada besaran ambang batas 2,5%, 3%, dan 4% tidak terjadi perubahan berarti dalam sistem kepartaian dan derajat fragmentasi. Sistem kepartaian yang terbentuk akibat penerapan tiga besaran ambang batas yang berbeda tersebut berada pada kisaran sistem enam-partai dengan fragmentasi 0,83. Kondisinya berubah ketika ambang batas dinaikkan menjadi 5%, yang menghasilkan Indeks ENPP 4,8 atau sistem lima-partai, dengan tingkat fragmentasi 0,79.

Dari simulasi pengukuran Indeks ENPP dan Indeks Fragmentasi terhadap hasil tiga pemilu terakhir, menunjukkan bahwa sistem kepartaian terbentuk secara optimal (sistem empat-partai) berhasil diraih oleh hasil Pemilu 1999 jika besaran ambang batas 2,5% diterapkan. Sementara pengukuran terhadap hasil Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, menunjukkan kenaikan besaran ambang batas 3% dan 4%, tidak berpengaruh signifikan terhadap perubahan sistem kepartaian dan tingkat fragmentasi (dalam kisaran sistem enam-partai). Baru ketika besaran ambang batas dinaikkan 5%, hasil Pemilu 2009 menunjukkan terjadi perubahan sistem kepartaian menjadi sistem lima-partai dengan fragmentasi 0,79.

Pengukuran Indeks ENPP dan Indeks Fragmentasi, sekali lagi menunjukkan bahwa sistem kepartaian tidak dipengaruhi oleh jumlah riil partai politik, baik yang berkompetisi dalam pemilu maupun yang masuk ke parlemen, melainkan oleh berapa jumlah partai efektif atau partai relevan yang tercermin dari penguasaan perolehan kursi di parlemen. Instrumen ambang batas perwakilan pada titik tertentu memang dapat mengurangi jumlah riil partai di parlemen, namun jumlah riil partai politik bukanlah cerminan sistem kepartaian yang terbentuk.

## **C. SUARA TERBUANG DAN DISPROPORSIONALITAS**

Simulasi pengukuran Indeks ENPP dan Indeks Fragmentasi terhadap hasil Pemilu 2009 menunjukkan, bahwa baru pada ambang batas 5% terjadi perubahan sistem kepartaian dari sistem enam-partai dengan fragmentasi 0,82, menjadi sistem lima-partai dengan fragmentasi 0,79. Nah, di sinilah masalahnya: di satu pihak, peningkatan ambang batas yang tinggi dapat menyederhanakan sistem kepartaian; tetapi di lain pihak, peningkatan ambang batas yang tinggi itu juga akan menambah jumlah suara terbuang. Padahal penambahan jumlah suara terbuang berakibat pada meningkatnya disproporsionalitas hasil pemilu, sesuatu yang dihindari sistem pemilu proporsional.

Oleh karena itu, untuk mengetahui sejauh mana pengaruh penerapan ambang batas perwakilan terhadap bekerjanya sistem pemilu proporsional, bagian ini akan melakukan simulasi penghitungan besaran ambang batas yang berpengaruh terhadap suara terbuang sehingga meningkatkan disproporsionalitas. Sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya, di sini akan dipakai formula Indeks Disproporsional temuan Gallag-

her biasa disebut dengan Least Squares Index (LSq).

Data KPU menunjukkan, pada Pemilu 1999 yang tidak menerapkan ambang batas, terdapat 3.755.383 (3,55%) suara terbuang. Jika ambang batas diterapkan, jumlah suara terbuang akan bertambah. Misalnya dengan besaran ambang batas 2,5%, maka jumlah suara terbuang melonjak lima kali lipat menjadi 14.195.221 (13,41%). Namun jumlah suara terbuang tidak berubah ketika ambang batas dinaikkan persentasenya menjadi 3%, 4% atau 5%.

Seperti tampak pada Tabel 4.5, tanpa adanya ketentuan ambang batas perwakilan, Pemilu 2004 menghasilkan 5.223.845 (4,60%) suara terbuang. Jumlah suara terbuang bertambah menjadi 19.662.644 (17,33%) jika ambang batas 2,5% diberlakukan. Jumlah suara terbuang melonjak 5 kali lipat menjadi lebih dari 22.633.131 (19,95%) jika ambang batas ditingkatkan menjadi 3%. Namun jumlah suara terbuang tidak bertambah ketika ambang batas ditingkatkan lagi menjadi 4% atau 5%.

Dengan ambang batas 2,5%, Pemilu 2009 menghasilkan 19.047.481 (18,13%) suara terbuang. Jumlah itu makin bertambah ketika besaran ambang batas ditingkatkan. Dengan ambang batas 4% suara terbuang menjadi 22.973.101 (22,08%), dan semakin melonjak menjadi 32.762.198 (31,49%) ketika ambang batas 5%.

Tabel 4.5 Ambang Batas dan Jumlah Suara Terbuang Pemilu DPR

PEMILU	TANPA AMBANG BATAS	AMBANG BATAS 2,5%	AMBANG BATAS 3%	AMBANG BATAS 4%	AMBANG BATAS 5%
1999	3.755.383 3,55%	14.195.221 13,41%	14.195.221 13,41%	14.195.221 13,41%	14.195.221 13,41%
2004	5.223.845 4,60%	19.662.644 17,33%	22.633.131 19,95%	22.633.131 19,95%	22.633.131 19,95%
2009	- -	19.047.481 18,31%	19.047.481 18,31%	22.973.101 22,08%	32.762.198 31,49%

Sebagai perbandingan, Tabel 4.6 memperlihatkan adanya hubungan langsung tinggi rendahnya ambang batas dengan besar kecilnya suara terbuang. Turki sebagai negara yang besaran ambang batas paling tinggi di dunia yaitu 10%, menghasilkan 45% suara terbuang, sedangkan Lithuania dengan ambang batas 5% menghasilkan 23% suara terbuang. Rata-rata besaran ambang batas antara 2,5% seperti di Indonesia hingga 10% seperti di Turki, berdasarkan data yang tersedia memperlihatkan adanya suara terbuang sebesar 5%, 16%, 18%, 22%, 23% hingga 45%.

Tabel 4.6 Ambang Batas dan Suara Terbuang di Beberapa Negara

NEGARA	PEMILU	AMBANG BATAS	SUARA TERBUANG
Turki	2002	10%	45%
Polandia	1993	5% partai dan 8% koalisi parpol	22%
Ukraina	2006	3%	22%
Estonia	2003	5%	5%
Latvia	2002	4-5%	16%
Lithuania	2000	5%	23%
Indonesia	2009	2,5%	18%

Dengan diketahuinya jumlah suara terbuang, maka Indeks Disproporsional bisa dihitung melalui formula Gallagher atau Least Squares Index (LSq). Tabel 4.7 memperlihatkan bahwa peningkatan besaran ambang batas berkorelasi positif terhadap peningkatan disproporsionalitas hasil pemilu. Artinya, semakin tinggi besaran ambang batas, maka hasil pemilu semakin tidak proporsional.

Pengukuran terhadap hasil Pemilu 1999 menunjukkan, Indeks Disproporsional 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. Hal yang



hampir sama terjadi pada hasil 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. Hal berbeda ditunjukkan oleh hasil Pemilu 2009. Indeks Disproporsional terus meningkat seiring dengan peningkatan besaran ambang batas: 6,16 dihasilkan oleh ambang batas 2,5% dan 9,77 dihasilkan oleh ambang batas 5%.

Tabel 4.7 Ambang Batas dan Disproporsionalitas

PEMILU	AMBANG BATAS	INDEKS DISPROPORSIONALITAS
1999	Tanpa Ambang Batas	3,50
	2,5%	5,33
	3%	5,33
	4%	5,33
	5%	5,33
2004	Tanpa Ambang Batas	4,59
	2,5%	5,05
	3%	5,69
	4%	5,69
	5%	5,69
2009	2,5%	6,16
	3%	6,16
	4%	6,71
	5%	9,77

Berdasarkan simulasi pengukuran Indeks Disproporsional tersebut di atas, terlihat bahwa peningkatan ambang batas mempengaruhi kenaikan jumlah suara terbuang dan tingkat disproporsionalitas. Memang tingkat disproporsionalitas juga dipengaruhi faktor lain, seperti besaran daerah pemilihan dan formula alokasi kursi. Namun tidak dapat disangkal, peningkatan besaran ambang batas berpengaruh langsung terhadap kenaikan jumlah suara terbuang, yang kemudian berdampak terhadap peningkatan indeks disproporsionalitas. Padahal

semakin besar Indeks Disproporsional dalam sistem pemilu proporsional, maka tingkat keterwakilan politik pemilih juga semakin rendah.

## **D. AMBANG BATAS PERWAKILAN OPTIMAL**

Jika ambang batas diperlukan untuk mengurangi jumlah partai politik di parlemen, dengan harapan akan dapat menyederhanakan sistem kepartaian, sementara penerapan ambang batas tetap harus menahan laju suara terbuang agar tingkat disproporsionalitas tidak meningkat, berapa besaran ambang batas yang tepat bagi pemilu nasional untuk memilih anggota DPR? Di sinilah formula ambang batas perwakilan optimal yang dirumuskan Taagepera bisa digunakan untuk menghitung.

Sebagaimana terjadi pada Pemilu 2009, dengan ukuran DPR atau  $S$  (560 kursi), rata-rata besaran pemilihan atau  $M$  (3-10), dan jumlah daerah pemilihan atau  $E$  (77), maka hasil penghitungan tiga formula Taagepera memberikan hasil seperti tampak pada Tabel 4.8. Di situ menunjukkan besaran ambang batas perwakilan optimal untuk pemilu DPR adalah 1,03%.

Itu artinya, ambang batas 2,5% pada Pemilu 2009, secara matematika sebetulnya sudah melampaui ambang batas optimal. Jika memang demikian, besaran ambang batas 2,5% tidak perlu dinaikkan lagi, demi menjaga keseimbangan bekerjanya sistem pemilu proporsional dengan tujuan menyederhanakan sistem kepartaian di parlemen.

Tabel 4.8 Ambang Batas Optimal Pemilu 2009

FORMULA	$T = 75\% / ((M+1) * \sqrt{E})$	$T = 75\% / ((S/E)+1) * \sqrt{E}$	$T = 75\% / ((S+E)/E * \sqrt{E})$
Ambang Batas Nasional Optimal	1,03%	1,03%	1,03%

## E. PENERAPAN AMBANG BATAS PERWAKILAN PEMILU NASIONAL TERHADAP PEMILU DAERAH

UUD 1945 tidak mengharuskan penyelenggaraan pemilu anggota DPR, pemilu anggota DPRD provinsi, dan pemilu anggota DPRD kabupaten/kota dilakukan secara serentak. Pemilu serentak untuk memilih anggota tiga lembaga perwakilan berbeda merupakan warisan Orde Baru, di mana pemilunya mengutamakan tujuan integrasi politik daripada keterwakilan politik dan efektivitas pemerintahan.<sup>1</sup>

Penyatuan waktu penyelenggaraan pemilu DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, itu tidak hanya membuat penyelenggaraan pemilu menjadi sangat kompleks dan cenderung *unmanageable*, tetapi juga mempengaruhi perilaku

1 Secara umum tujuan pemilu ada tiga. Pertama, keterwakilan politik, di mana pemilu menjadi instrumen politik untuk memilih wakil-wakil rakyat sesuai dengan apa yang diinginkan oleh rakyat. Kedua, efektivitas pemerintahan, di mana pemilu menjadi instrumen untuk membentuk pemerintahan yang sah dan kuat. Ketiga, integrasi politik, di mana pemilu menjadi instrumen untuk menjaga keutuhan masyarakat yang (terancam) terpecah. Tidak ada satu sistem pemilu yang mampu menjamin tercapainya ketiga tujuan tersebut sekaligus. Sistem pemilu proporsional misalnya, lebih memprioritaskan tujuan keterwakilan politik; sedang sistem mayoritarian lebih menekankan efektivitas pemerintahan. Oleh karena itu, setiap negara semestinya menyadari terlebih dahulu, tujuan-tujuan apa yang hendak diprioritaskan, sebelum sistem pemilu ditentukan.

pemilih. Sebagai dampak kampanye dan figur nasional, pilihan pemilih terhadap calon parlemen lokal (DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota) cenderung sama partainya dengan calon parlemen nasional (DPR). Itulah sebabnya perolehan suara partai politik pemilu DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota hampir sama.

Namun jika data hasil Pemilu 2009 diperhatikan, kecenderungan umum tersebut tidak sepenuhnya berlaku. Sebagaimana tampak pada Tabel 4.9, 9 partai politik yang menguasai kursi DPR, gagal merebut semua kursi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Bahkan, akan terlihat nanti, jika ketentuan ambang batas 2,5% diterapkan pada pemilu DPRD provinsi dan pemilu DPRD kabupaten/kota, 9 partai politik di DPR pun masih menyisakan banyak kursi buat partai politik lain.

Tabel 4.9 Penerapan Ambang Batas Pemilu DPR terhadap Pemilu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pada Hasil Pemilu 2009

DPR, DPRD PROVINSI DAN DPRD KABUPATEN/KOTA	JUMLAH PARTAI TANPA AMBANG BATAS NASIONAL	JUMLAH PARTAI KEHILANGAN KURSI AKIBAT AMBANG BATAS NASIONAL
DPR (9 partai lolos ambang batas)		
DPRD Sumatera Utara	16	7
DPRD Jawa Timur	12	3
DPRD Kalimantan Barat	13	4
DPRD Sulawesi Selatan	16	7
DPRD Papua	18	9
DPRD Medan	12	3
DPRD Surabaya	10	1
DPRD Pontianak	15	6
DPRD Makassar	14	5
DPRD Jayapura	17	8

Fakta tersebut tidak hanya terjadi pada Pemilu 2009, tetapi juga Pemilu 1999 dan Pemilu 2004. Oleh karena itu ren-

cana penerapan ambang batas perwakilan pada pemilu anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota harus menyadari kenyataan politik tersebut. Jika tidak, maka penerapan ambang batas perwakilan pemilu lokal, justru akan mengundang masalah baru: ketidakpuasan pemilih karena calon dan partai politik yang dipilihnya tidak masuk parlemen, meskipun memenuhi kuota pemilihan.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, jika dilihat dari lokasinya, penggunaan instrumen ambang batas perwakilan untuk menyaring partai politik yang tidak mendapat dukungan signifikan pemilih, berada pada dua tingkat: pertama, tingkat daerah pemilihan, yang berupa ambang batas terselubung atau ambang batas formal; kedua, tingkat wilayah pemilihan, baik untuk pemilu nasional maupun lokal. Dengan demikian, jika suatu negara menerapkan ambang batas perwakilan nasional, maka sesungguhnya partai peserta pemilu dihadang dua ambang batas: ambang batas pemilu nasional dan ambang batas daerah pemilihan. Hal yang sama juga terjadi pada pemilu lokal. Jika suatu provinsi atau kabupaten/kota menerapkan ambang batas perwakilan wilayah pemilihan, dengan sendirinya terdapat dua ambang batas, sejauh wilayah pemilihan itu dibagi menjadi dua atau lebih daerah pemilihan.

Jika pemilu nasional dan pemilu lokal diselenggarakan dalam waktu yang bersamaan, penerapan ambang batas harus tetap berlaku pada masing-masing wilayah pemilihan. Sebab, meskipun waktu penyelenggaraan pemilu bersamaan, namun masing-masing pemilu bertujuan memilih anggota parlemen yang berbeda: DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Penerapan ambang batas pemilu nasional (DPR) sekaligus untuk pemilu lokal (DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota), jelas menyalahi prinsip pemilu demokratis: menjaga keaslian suara pemilih untuk dikonversi menjadi kursi. Secara

hukum, pengubahan atau penyelewengan suara ini bertentangan dengan hak-hak politik warga negara yang dijamin oleh konstitusi.

Oleh karena itu, jika ambang batas perwakilan hendak diterapkan pada pemilu DPRD provinsi, maka ambang batas itu hanya berlaku pada provinsi tersebut sebagai wilayah pemilihan; demikian juga, jika ambang batas perwakilan hendak diterapkan pada pemilu DPRD kabupaten/kota, maka ambang batas itu hanya berlaku pada kabupaten/kota tersebut sebagai wilayah pemilihan. Adapun tentang besaran ambang batas setiap provinsi, bisa ditetapkan sama, bisa juga berbeda; hal yang sama juga terjadi pada kabupaten/kota. Jadi, setiap wilayah pemilihan (nasional untuk memilih DPR, provinsi untuk memilih DPRD provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih DPRD kabupaten/kota) memiliki besaran ambang batas sendiri-sendiri; besarannya bisa sama, bisa tidak sama; meskipun waktu penyelenggaraan pemilu bersamaan.

# **BAB 5**

## **AMBANG BATAS PERWAKILAN PEMILU DPRD PROVINSI**

### **A. ANALISIS DATA HASIL PEMILU DPRD PROVINSI**

Pemilu DPRD provinsi pada Pemilu 2009 berlangsung di 33 provinsi. Jumlah kursi DPRD provinsi pada setiap provinsi berbeda-beda sesuai jumlah penduduk, antara 45 sampai 100, sehingga jumlah total kursi seluruh provinsi mencapai 1.998. Jumlah kursi tersebut diperebutkan di 217 daerah pemilihan, yang masing-masing daerah pemilihan terdiri dari 3-12 kursi. Sama dengan pemilu DPR, jumlah partai politik yang mengikuti pemilu DPRD provinsi adalah 38, dan khusus di Aceh menjadi 44 karena ditambah 6 partai lokal. Selengkapnya data pemilu DPRD provinsi pada Pemilu 2009 bisa dilihat pada Tabel 5.1.

Tabel 5.1 Profil Pemilu DPRD Provinsi pada Pemilu 2009

KETERANGAN	JUMLAH	CATATAN
Provinsi	33	
Kursi	1.998	
Daerah Pemilihan	217	
Besaran Daerah Pemilihan	3-12	
Partai Politik Peserta Pemilu	38	+6 di Aceh
Pemilih Terdaftar	171.265.442	
Partisipasi	121.588.366	
Suara Sah	104.099.785	
Suara Tidak Sah	17.540.248	

Dalam rangka mencari besaran ambang batas yang sesuai dengan kondisi politik daerah (yang dicerminkan oleh hasil Pemilu 2009) tetapi masih dalam batas-batas mengikuti prinsip sistem pemilu proporsional, bagian berikut akan menganalisis hasil pemilu DPRD provinsi pada Pemilu 2009 di 10 provinsi. Kesepuluh provinsi tersebut adalah Sumatera Utara, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Jawa Barat, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Selatan, Maluku, dan Papua. Profil 10 provinsi diharapkan bisa mencerminkan keragaman 33 provinsi di Indonesia.<sup>1</sup>

Terhadap data hasil pemilu di 10 provinsi tersebut akan dilakukan pengukuran Indeks ENPP dan Indeks Fragmentasi. Kedua indeks itu menjadi tolok ukur penting untuk melihat upaya menyederhanakan sistem kepartaian hasil pemilu, daripada sekadar mengurangi jumlah partai politik di DPRD provinsi. Lalu dilakukan pengukuran Indeks Disproporsional untuk melihat bekerjanya sistem pemilu, terutama dalam mengkonversi

1 Untuk mendapatkan data lengkap hasil pemilu DPRD provinsi di seluruh Indonesia, ternyata tidak mudah, karena data tersebut tidak tersedia secara lengkap di KPU. Data-data hasil pemilu DPRD provinsi di 10 provinsi didapatkan dari KPU provinsi masing-masing.



suara menjadi kursi. Sebab, suara terbuang yang diakibatkan oleh penerapan ambang batas, sangat berpengaruh terhadap peningkatan angka disproportionalitas, sesuatu yang harus dihindari dalam sistem pemilu proporsional.

Tabel 5.2 Pengukuran Indeks Hasil Pemilu DPRD Provinsi Pemilu 2009

PROVINSI	JUMLAH PARPOL	JUMLAH KURSI	INDEKS HASIL PEMILU		
			ENPP	FRAGMENTASI	DISPROPORSIONALITAS
Sumatera Utara	16	100	7.45	0.87	5.86
Sumatera Selatan	13	75	7.89	0.87	5.88
Jawa Barat	9	100	6.01	0.83	6.87
Jawa Timur	12	100	8.32	0.88	5.90
Bali	10	55	3.63	0.72	8.12
Nusa Tenggara Timur	18	55	8.87	0.89	11.58
Kalimantan Barat	13	55	7.86	0.87	12.27
Sulawesi Selatan	16	75	8.38	0.88	9.72
Maluku	17	45	8.47	0.88	14.15
Papua	18	55	8.90	0.89	9.60
Rata-rata			7.58	0.86	9.00

Sebagaimana tampak pada Tabel 5.2, pengukuran sistem kepartaian yang terbentuk di DPRD provinsi hasil Pemilu 2009 menunjukkan, rata-rata Indeks ENPP dari 10 DPRD provinsi adalah 7,58 atau disebut sistem delapan-partai. Papua dan Nusa Tenggara Timur memiliki Indeks ENPP tertinggi, yaitu 8,90 dan 8,87, atau sistem sembilan-partai. Dengan kata lain dibanding 8 provinsi lain, sistem kepartaian di 2 DPRD provinsi tersebut masuk kategori multipartai paling ekstrim. Indeks ENPP terendah terdapat di Bali, yaitu 3,63 atau sistem empat partai, sehingga masuk kategori sistem multipartai moderat.

Tabel 5.2 juga menunjukkan, berdasarkan Indeks ENPP sistem kepartaian yang terbentuk di parlemen provinsi tergan-

tung pada berapa jumlah partai politik yang masuk di DPRD provinsi masing-masing. Misalnya, di DPRD Provinsi Bali, dengan 10 partai politik, terbentuk sistem empat-partai; di DPRD Papua dan Nusa Tenggara Timur, yang masing-masing memiliki 18 partai politik, terbentuk sistem sembilan-partai; sedang di DPRD Jawa Barat dengan 9 partai politik, terbentuk sistem enam-partai.

Sementara itu, pengukuran dengan Indeks Disproporsional menunjukkan, Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Kalimantan Barat paling tinggi tingkat disproporsionalitasnya, dalam kisaran 12-14. Dengan kata lain, pada tiga provinsi tersebut, hasil pemilunya paling tidak proporsional. Sedangkan Indeks Disproporsional terendah – yang berarti pemilunya lebih proporsional – terjadi di Sumatera Utara dan Sumatera Selatan, dalam kisaran 6.

Tinggi rendahnya Indeks Disproporsional dipengaruhi oleh besaran daerah pemilihan, formula penghitungan suara kursi dan ambang batas perwakilan. Pengaruh ambang batas terlihat dari besar kecilnya suara terbuang yang diakibatkan penerapan ambang batas. Semakin tinggi besaran ambang batas, semakin banyak suara terbuang, dan tentu saja semakin meningkatkan Indeks Disproporsional.

## **B. AMBANG BATAS PERWAKILAN DAN PENGURANGAN JUMLAH PARTAI POLITIK**

Banyak politisi percaya, banyaknya partai politik di DPRD provinsi menjadi salah satu sebab rendahnya kinerja pemerintahan daerah. DPRD dan Pemerintah Daerah sulit mengambil

keputusan, mengingat begitu banyak partai atau fraksi yang terlibat dalam pengambilan keputusan di parlemen lokal. Jika pun pemerintahan daerah tetap berjalan, hal itu lebih didorong oleh politik transaksional daripada keleluasaan DPRD dan kepala daerah dalam mengambil keputusan.

Oleh karena itu, demi efektivitas pengambilan keputusan di DPRD provinsi, yang sekaligus juga demi efektivitas pemerintahan daerah provinsi, jumlah partai politik di DPRD provinsi harus dikurangi melalui mekanisme pemilu. Caranya dengan menerapkan ketentuan ambang batas perwakilan pemilu DPRD provinsi.

Tabel 5.3 Jumlah Partai di DPRD Provinsi dan Penerapan Ambang Batas

DPRD PROVINSI	TANPA AMBANG BATAS	AMBANG BATAS			
		2,5%	3%	4%	5%
	JUMLAH PARTAI POLITIK	JUMLAH PARTAI POLITIK	JUMLAH PARTAI POLITIK	JUMLAH PARTAI POLITIK	JUMLAH PARTAI POLITIK
Sumatera Utara	16	10	9	6	4
Sumatera Selatan	13	11	11	8	5
Jawa Barat	9	9	9	7	5
Jawa Timur	12	10	10	9	6
Bali	10	5	4	3	3
Nusa Tenggara Timur	18	7	6	5	4
Kalimantan Barat	13	11	8	6	3
Sulawesi Selatan	16	8	8	6	4
Maluku	17	11	9	6	4
Papua	18	10	9	5	4

Bagaimana dampak penerapan ambang batas terhadap upaya pengurangan jumlah partai politik di DPRD provinsi? Hasil simulasi penerapan ambang batas atas hasil Pemilu 2009, tampak pada Tabel 5.3. Dari situ terlihat, penerapan ambang batas berkorelasi positif dengan pengurangan jumlah partai di DPRD provinsi: semakin tinggi besaran ambang ba-

tas, semakin signifikan pengurangan jumlah partai.

Pada DPRD Papua misalnya, sebelum diterapkan ambang batas, terdapat 18 partai politik. Namun begitu dipasang ambang batas 2,5%, jumlah partai politik berkurang menjadi 10. Pada ambang batas 3% terjadi pengurangan satu partai menjadi 9, dan begitu ambang batas dinaikkan 4% jumlah partai berkurang menjadi 5. Terakhir, ketika dipasang ambang batas 5%, jumlah partai yang tersisa hanya 4.

Demikian juga dengan DPRD Nusa Tenggara Timur. Dari 18 partai tanpa ambang batas, berkurang menjadi 7 partai begitu diterapkan ambang batas 2,5%. Artinya ambang batas 2,5% mampu mengurangi 50% partai politik. Selanjutnya ketika ambang batas dinaikkan menjadi 3%, 4%, dan 5%, masing-masing berdampak pada pengurangan jumlah partai menjadi 6, 5, dan 4.

Secara keseluruhan, dari 10 DPRD provinsi yang dihitung, jika besaran ambang batas mencapai 5%, maka DPRD provinsi hanya terdiri dari 3 sampai 6 partai politik. Kesimpulannya, kenaikan besaran ambang batas memiliki korelasi positif dengan pengurangan jumlah partai di DPRD provinsi: semakin tinggi ambang batas, semakin besar pengurangan partai politik di DPRD provinsi.

Namun, seperti halnya di DPR, berkurangnya jumlah partai politik di DPRD akibat penerapan ambang batas, tak selalu menghasilkan sistem kepartaian lebih sederhana. Padahal dampak buruk akibat kenaikan ambang batas sudah muncul: bertambahnya jumlah suara terbuang. Bertambahnya suara terbuang identik dengan peningkatan Indeks Disproporsional, yang berarti menjauhi prinsip sistem pemilu proporsional.

## C. AMBANG BATAS PERWAKILAN DAN SUARA TERBUANG

Suara terbuang terjadi pada sistem pemilu apa pun, lebih-lebih dalam sistem pemilu proporsional yang wilayah pemilihan dibagi ke dalam banyak daerah pemilihan, seperti halnya pemilu DPRD provinsi. Tabel 5.4 menunjukkan jumlah suara terbuang yang terjadi pada 10 DPRD Provinsi dari penghitungan resmi hasil Pemilu 2009.

Tabel 5.4 Jumlah Suara Terbuang Pemilu DPRD Provinsi pada Pemilu 2009

DPRD PROVINSI	SUARA TERBUANG	
	JUMAH	PERSENTASE
Sumatera Utara	864.315	16,51%
Sumatera Selatan	626.798	17,87%
Jawa Barat	2.290.261	12,35%
Jawa Timur	1.884.603	11,58%
Bali	222.069	12,28%
Nusa Tenggara Timur	472.937	22,99%
Kalimantan Barat	549.570	26,54%
Sulawesi Selatan	655.976	17,46%
Maluku	202.529	25,97%
Papua	360.245	19,88%

Jika diperhatikan, secara riil jumlah suara terbuang terbanyak terjadi di Jawa Barat mencapai 2.290.261, lalu diikuti Jawa Timur sebanyak 1.884.603. Sedang dari sisi persentase, Kalimantan Barat memiliki suara terbuang terbanyak, yaitu 26,97% dan diikuti Maluku sebesar 25,97%. Jadi, tanpa ketentuan ambang batas perwakilan, secara riil suara terbuang banyak terjadi di provinsi Pulau Jawa, sedang secara persentase suara terbuang banyak terjadi di provinsi luar Pulau Jawa.

Bagaimana perubahan suara terbuang jika hasil pemilu

DPRD provinsi pada Pemilu 2009 itu diterapkan ambang batas dengan besaran 2,5%, 3%, 4% dan 5%? Jawabnya bisa dibaca pada Tabel 5.5.

Tabel 5.5 Jumlah Suara Terbuang Pemilu DPRD Provinsi dan Penerapan Ambang Batas

DPRD PROVINSI	AMBANG BATAS			
	2,5%	3%	4%	5%
	SUARA %	SUARA %	SUARA %	SUARA %
Sumatera Utara	1.330.261 25,41%	1.476.051 28,20%	2.033.386 38,85%	2.492.946 47,62%
Sumatera Selatan	679.054 19,36%	679.054 19,36%	1.007.129 28,71%	1.492.684 42,56%
Jawa Barat	2.290.261 12,35%	2.290.261 12,35%	3.516.488 18,96%	5.233.982 28,22%
Jawa Timur	2.181.084 13,40%	2.181.084 13,40%	2.796.930 17,18%	5.100.889 31,33%
Bali	381.052 21,07%	432.622 23,92%	500.610 27,68%	500.610 27,68%
Nusa Tenggara Timur	910.214 44,25%	936.677 45,54%	1.032.659 50,21%	1.129.565 54,92%
Kalimantan Barat	610.464 29,48%	785.712 37,95%	929.182 44,88%	1.227.518 59,28%
Sulawesi Selatan	1.235.202 32,88%	1.235.202 32,88%	1.528.534 40,69%	1.844.622 49,10%
Maluku	274.722 35,23%	316.613 40,61%	399.309 51,21%	467.098 59,91%
Papua	622.264 34,35%	669.110 36,93%	911.624 50,32%	988.785 54,58%

Pada ambang batas 2,5%, Jawa Barat menjadi penyumbang terbesar suara terbuang secara riil, yakni 2.290.261; sedang Nusa Tenggara Timur menjadi penyumbang terbanyak secara persentase, yakni 44,25%. Jumlah riil suara terbuang Jawa Barat sama dengan itu sebetulnya sama dengan jumlah suara terbuang tanpa ambang batas. Sedang persentase suara terbuang Nusa Tenggara Timur naik dua kali lipat jika dibandingkan dengan situasi tanpa ambang batas.

Pada ambang batas 3% tidak terjadi perubahan dramatis terhadap jumlah suara terbuang, baik secara riil maupun persentase. Namun terjadi penambahan jumlah suara terbuang pada beberapa provinsi: Sumatera Utara, Bali, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Maluku dan Papua. Pada posisi ambang batas 3%, Nusa Tenggara Timur tetap menjadi penyumbang terbesar persentase suara terbuang, yakni 45,54%.

Perubahan dramatis terjadi pada suara terbuang, baik secara riil maupun secara persentase, saat diterapkan ambang batas 4%. Pada sepuluh provinsi yang dijadikan sampel simulasi, jumlah suara terbuang bertambah. Jawa Barat misalnya, jumlah suara terbuang bertambah lebih dari 1 juta; sedang pada Papua secara persentase bertambah menjadi hampir 20%. Bagi Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Papua, ambang batas sebesar 4% menyebabkan 50% lebih suara terbuang.

Terakhir, pada ambang batas 5%, menambah hampir 2,5 juta suara terbuang di Jawa Timur dan 1,5 juta di Jawa Barat, dan menyebabkan suara terbuang hampir mendekati 50% pada 7 provinsi.

Dari simulasi penerapan ambang batas 2,5%, 3%, 4% dan 5% terhadap suara terbuang pada 10 provinsi tersebut di atas dapat disimpulkan, bahwa penerapan ambang batas yang besarnya semakin meningkat, berdampak nyata terhadap membengkaknya jumlah suara terbuang, baik secara riil maupun persentase. Tentu saja hal ini berimplikasi terhadap naiknya Indeks Disproporsional.

Padahal, sebagaimana ditunjukkan oleh Tabel 5.1, tanpa ambang batas saja, rata-rata Indeks Disproporsionalitas pemilu DPRD provinsi pada Pemilu 2009 sudah mencapai 9,00, sebuah nilai paling tinggi yang paling bisa ditolerir oleh banyak ahli pemilu. Jika sistem pemilu proporsional menghasilkan In-

deks Disproporsional lebih dari 9.00, maka pemilu tersebut telah menyalahi prinsip utama pemilu proporsional, yakni membagi jumlah kursi secara proporsional sesuai jumlah suara.

## **D. BESARAN AMBANG BATAS PERWAKILAN OPTIMAL**

Setelah melihat dampak penerapan ambang batas perwakilan terhadap jumlah suara terbuang, yang kemudian berpengaruh terhadap Indeks Disproporsional, maka menjadi jelas: sejauh sistem pemilu proporsional hendak dipraktikkan secara konsisten, maka besaran ambang batas harus dikontrol sedemikian rupa sehingga tidak berdampak terlalu besar terhadap kenaikan Indeks Disproporsional. Sebab, sebagaimana ditunjukkan oleh hasil pengukuran terhadap data pemilu DPRD provinsi pada Pemilu 2009, tanpa ambang batas saja nilai rata-rata Indeks Disproporsionalitas sudah mendekati batas yang bisa ditolerir.

Sementara data hasil pemilu DPRD provinsi pada Pemilu 2009 juga menunjukkan, partai politik yang masuk DPRD provinsi, secara riil tidak hanya banyak jumlahnya, tetapi juga membentuk sistem multipartai ekstrim. Inilah yang menjadi faktor penyebab ketidakefektifan pengambilan keputusan di DPRD provinsi yang juga berarti ketidakefektifan pemerintahan provinsi. Oleh karena itu pengurangan jumlah partai perlu dilakukan, meskipun pengurangan jumlah partai politik di DPRD provinsi belum tentu diikuti penyederhanaan sistem kepartaian.

Pertanyaannya adalah berapa besaran ambang batas perwakilan yang pas untuk pemilu DPRD provinsi, yang di satu



pihak dapat mengurangi jumlah partai politik masuk DPRD provinsi – dengan harapan pengurangan itu berpengaruh terhadap penyederhanaan sistem kepartaian – tetapi di lain pihak tidak meningkatkan Indeks Disproporsional akibat banyaknya suara terbuang?

Tiga formula Ambang Batas Optimal yang dirumuskan oleh Taagepera bisa dijadikan pegangan untuk menghitung besaran ambang batas yang pas tersebut. Ketiganya memasukkan variabel jumlah kursi, jumlah daerah pemilihan, dan besaran daerah pemilihan. Karena ketiga variabel itu berbeda pada setiap provinsi, maka hasil penghitungannya pun juga berbeda pada setiap provinsi, seperti ditunjukkan oleh Tabel 5.6.

Tabel 5.6 Ambang Batas Optimal Pemilu DPRD Provinsi

DPRD PROVINSI	FORMULA		
	$T = 75\% / ((M+1) * \sqrt{E})$	$T = 75\% / ((S/E) + 1) * \sqrt{E}$	$T = 75\% / ((S+E)/E) * \sqrt{E}$
Sumut	2.24%	2.24%	2.24%
Sumsel	2.42%	2.42%	2.42%
Jabar	2.24%	2.24%	2.24%
Jatim	2.24%	2.24%	2.24%
Bali	3.52%	3.52%	3.52%
NTT	3.20%	3.20%	3.20%
Kalbar	3.37%	3.37%	3.37%
Sulsel	2.42%	2.42%	2.42%
Maluku	3.60%	3.60%	3.60%
Papua	3.20%	3.20%	3.20%
Rata-rata	2.84%	2.84%	2.84%

Dari hasil penghitungan tersebut dapat diketahui, bahwa ambang batas optimal untuk pemilu DPPRD provinsi dalam kisaran 2,24% hingga 3,60%. Pada tiga DPRD provinsi dengan 100 kursi (Sumatera Utara, Jawa Barat, dan Jawa Timur)

ambang batas optimal adalah 2,24%. Angka yang sama juga didapatkan oleh Sumatera Selatan dan Sulawesi Selatan yang memiliki 75 kursi. Nusa Tenggara Timur dan Papua yang memiliki 55 kursi angkanya 3,20%, sedang Kalimantan Barat dan Bali, yang juga memiliki 55 kursi, masing-masing angka 3,37%, 3,52%. Terakhir, dan Maluku yang memiliki 45 kursi, angkanya 3,60%.

Jika dihitung secara rata-rata pengukuran ambang batas optimal menghasilkan angka 2,84%. Inilah besaran ambang batas optimal yang bisa diterapkan dalam pemilu anggota DPRD provinsi, untuk mendapatkan hasil yang optimal, dalam arti bisa mengurangi jumlah partai, tetapi tingkat disproportionalitasnya masih bisa ditelorir.

# **BAB 6**

## **AMBANG BATAS PERWAKILAN PEMILU DPRD KABUPATEN/KOTA**

### **A. ANALISIS DATA HASIL PEMILU DPRD KABUPATEN/KOTA**

Data Pemilu 2009 menunjukkan, pemilu DPRD kabupaten/kota meliputi 471 kabupaten/kota. Jumlah kursi yang diperebutkan berbeda pada setiap kabupaten/kota, antara 20 sampai 50, sehingga jumlah total kursi seluruh kabupaten/kota mencapai 16.270. Jumlah kursi tersebut tersedia di 1.851 daerah pemilihan, yang masing-masing daerah pemilihan terdiri dari 3-12 kursi.

Sama dengan pemilu DPR dan pemilu DPRD provinsi, jumlah partai politik yang mengikuti pemilu DPRD kabupaten/kota adalah 38, dan khusus di Aceh menjadi 44 karena ditambah 6 partai lokal. Data lengkap pemilu DPRD kabupaten/kota pada Pemilu 2009 bisa dilihat pada Tabel 6.1.

Tabel 6.1 Profil Pemilu DPRD Kabupaten/Kota pada Pemilu 2009

KETERANGAN	JUMLAH	CATATAN
Kabupaten/kota	471	
Kursi	16.270	
Daerah Pemilihan		
Besaran Daerah Pemilihan	3-12	
Partai Politik Peserta Pemilu	38	+6 di Aceh
Pemilih Terdaftar	171.265.442	
Partisipasi	121.588.366	
Suara Sah	104.099.785	
Suara Tidak Sah	17.540.248	

Dalam rangka simulasi menentukan besaran ambang batas pemilu kabupaten/kota, hasil Pemilu 2009 di 10 kabupaten/kota dijadikan sampel untuk dianalisis. Kesepuluh kabupaten/kota itu adalah Medan, Palembang, Pontianak, Bandung (kabupaten), Surabaya, Denpasar, Kupang, Makassar, Ambon dan Jayapura.

Terhadap data hasil pemilu di 10 kabupaten/kota tersebut dilakukan pengukuran Indeks ENPP dan Indeks Fragmentasi, yang menjadi tolok ukur penting untuk melihat upaya penyeragaman sistem kepartaian hasil pemilu. Lalu dilakukan pengukuran Indeks Disproporsional untuk melihat bekerjanya sistem pemilu, terutama dalam mengkonversi suara menjadi kursi. Sebab, suara terbuang yang diakibatkan oleh penerapan ambang batas, sangat berpengaruh terhadap meningkatnya Indeks Disproporsional, sesuatu yang harus dihindari dalam sistem pemilu proporsional.

Tabel 6.2 Hasil Pemilu 2009 DPRD Kabupaten/Kota

KABUPATEN/KOTA	JUMLAH PARTAI DI DPRD	JUMLAH KURSI DPRD	INDEKS HASIL PEMILU		
			ENPP	FRAGMENTASI	DISPROPORSIONALITAS
Medan	12	50	6.19	0.84	6.44
Palembang	12	50	7.96	0.87	7.13
Kabupaten Bandung	10	50	6.19	0.84	5.05
Surabaya	10	50	5.87	0.83	6.26
Denpasar	10	45	4.34	0.77	3.85
Kupang	17	50	9.26	0.89	7.29
Pontianak	20	45	13.97	0.93	5.73
Makasar	14	50	8.06	0.88	6.93
Ambon	15	35	11.24	0.91	6.35
Jayapura	17	25	12.76	0.92	8.23
Rata-rata			8.58	0.87	6.33

Sebagaimana tampak pada Tabel 6.2, berdasarkan Indeks ENPP, DPRD Pontianak memiliki sistem multipartai paling ekstrim dengan angka 13,97 atau sistem empat belas-partai; tempat kedua adalah DPRD Jayapura dengan indeks 12,76 atau sistem tigabelas-partai, sedangkan tempat ketiga adalah DPRD Ambon dengan indeks 11,24 atau sistem sebelas-partai. Meluasnya sistem kepartaian juga tercermin melalui Indeks Fragmentasi, di mana angka indeks menunjukkan semakin ekstrim sistem kepartaian semakin tinggi tingkat fragmentasi.

DPRD Denpasar memiliki sistem kepartaian terendah, yakni sistem empat-partai karena Indeks ENPP-nya hanya 4,34 dengan Indeks Fragmentasi 0,77. Sistem kepartaian DPRD Denpasar masuk kategori multipartai moderat. DPRD Kota Surabaya memiliki Indeks ENPP terendah kedua, yaitu 5,87, sehingga menciptakan sistem enam-partai dengan tingkat fragmentasi 0,83.

Dari 10 DPRD kabupaten/kota yang dijadikan sampel, rata-rata Indeks ENPP-nya adalah 8,58 atau sistem sembilan-partai, dengan tingkat fragmentasi sebesar 0,87.

Selanjutnya Tabel 6.2 menjelaskan, rata-rata tingkat disproporsionalitas hasil pemilu pada 10 DPRD kabupaten/kota berada adalah 6,33. Angka yang menunjukkan kesenjangan persentase suara dibandingkan persentase perolehan kursi, itu termasuk tinggi. Meskipun begitu, dibandingkan dengan rata-rata yang sama untuk DPRD provinsi, Indeks Disproporsional kabupaten/kota masih lebih rendah atau lebih proporsional.

DPRD Denpasar dan Bandung memiliki indeks disproporsional lebih rendah dibanding DPRD kabupaten/kota lain, yaitu 3,85 dan 5,05. Tingkat disproporsionalitas tertinggi atau hasil pemilu yang paling tidak proporsional terjadi pada Jayapura dengan indeks 8,23 dan Kupang dengan indeks 7,29.

## **B. AMBANG BATAS PERWAKILAN DAN PENGURANGAN JUMLAH PARTAI POLITIK**

Bagaimana pengaruh penerapan ambang batas terhadap pengurangan jumlah partai politik di DPRD kabupaten/kota, bisa dilihat pada Tabel 6.3. Secara bertahap penerapan ambang batas memiliki dampak yang berbeda-beda terhadap pengurangan partai politik di DPRD Kabupaten/kota.

Tabel 6.3 Jumlah Partai Politik di DPRD Kabupaten/Kota dan Penerapan Ambang Batas

DPRD KABUPATEN/ KOTA	TANPA AMBANG BATAS	AMBANG BATAS			
		2,5%	3%	4%	5%
	JUMLAH PARTAI	JUMLAH PARTAI	JUMLAH PARTAI	JUMLAH PARTAI	JUMLAH PARTAI
Medan	12	8	7	6	5
Palembang	12	10	8	6	5
Bandung	10	10	10	8	5
Surabaya	10	9	8	8	7
Denpasar	10	7	7	4	3
Kupang	17	9	8	7	3
Pontianak	20	13	9	5	5
Makasar	14	11	9	5	5
Ambon	15	12	9	7	6
Jayapura	17	11	9	4	4

Pada ambang batas 2,5% terjadi pengurangan partai politik di 9 DPRD kabupaten/kota, kecuali Bandung. Pada ambang batas 3% terjadi pengurangan jumlah partai 1 hingga 4 partai di 8 DPRD kabupaten/kota, kecuali Bandung dan Denpasar. Pengurangan jumlah partai politik terbanyak terjadi di DPRD Pontianak sebanyak 4, dari sebelumnya 13 menjadi 9 partai politik.

Ketika ambang batas ditingkatkan menjadi 4%, pada 10 DPRD kabupaten/kota terjadi pengurangan jumlah partai politik. Pengurangan terbanyak terjadi di DPRD Jayapura, dari sebelumnya 9 menjadi tersisa 4 partai, atau berkurang sebanyak 5 partai politik. Sedang peningkatan ambang batas sebesar 5% berdampak pengurangan jumlah partai pada 9 DPRD kabupaten/kota, kecuali Jayapura.

Ketika ambang batas diterapkan antara 2,5% sampai 5%, pada sebagian DPRD kabupaten/kota terjadi pengurangan lebih dari separuh partai politik. Sebagai contoh, DPRD Palembang dari 10 menjadi 5 partai, Pontianak dari 13 menjadi 5

partai, dan Jayapura dari 11 menjadi 4 partai.

Kenaikan ambang batas memiliki korelasi positif terhadap pengurangan jumlah partai di parlemen. Semakin tinggi ambang batas, semakin banyak partai berkurang. Pada ambang batas tertinggi, 5%, jumlah partai politik berkurang secara drastis. Namun sekali lagi, berkurangnya jumlah partai politik di DPRD kabupaten/kota tidak selalu menghasilkan sistem kepartaian yang lebih sederhana. Justru, dampak lain yang harus menjadi perhatian yakni bertambahnya jumlah suara terbuang, yang membuat pemilu proporsional justru tidak proporsional.

## **C. AMBANG BATAS PERWAKILAN DAN SUARA HILANG**

Tabel 6.4 menunjukkan data resmi suara terbuang pemilu DPRD kabupaten/kota di 10 kabupaten/kota pada Pemilu 2009. Tampak, tanpa adanya ketentuan ambang batas, secara riil suara terbuang terbanyak terjadi di Medan meliputi 164.515 suara, dan Palembang meliputi 135.752 suara. Sedangkan secara persentase suara terbuang tertinggi terjadi di Jayapura dengan angka 30% dan Medan dengan angka 27%.

Secara riil, suara terbuang terkecil terjadi di Jayapura dan Pontianak, masing-masing meliputi 16.813 dan 16.837 suara. Sedangkan secara persentase, suara terbuang terkecil terjadi Bandung dan Surabaya, masing-masing sebanyak 7,37% dan 10,87%.

Secara keseluruhan, data hasil pemilu DPRD kabupaten/kota Pemilu 2009, menunjukkan: pertama, jumlah suara terbuang terbesar secara riil terjadi di dua kabupaten/kota Luar Pulau Jawa, yaitu Medan dan Palembang; kedua, jumlah suara terbuang terbesar secara persentase terjadi di luar Pulau Jawa,



yaitu Jayapura dan Medan. Data ini berkebalikan dengan suara terbuang pemilu DPRD provinsi seperti yang ditunjukkan pada bab sebelumnya.

Tabel 6.4 Jumlah Suara Terbuang Pemilu DPRD Kabupaten/Kota Pemilu 2009

DPRD KABUPATEN/KOTA	SUARA TERBUANG	
	SUARA	PERSENTASE
Medan	164.515	27,07%
Palembang	135.752	21,88%
Bandung	107.075	7,37%
Surabaya	108.229	10,87%
Denpasar	25.125	11,03%
Kupang	31.452	18,68%
Pontianak	16.837	14,85%
Makasar	113.243	21,33%
Ambon	33.565	21,70%
Jayapura	16.813	30,84%

Bagaimana perubahan jumlah suara terbuang, jika ambang batas dengan besaran berbeda-beda disimulasikan terhadap data hasil pemilu 10 DPRD kabupaten/kota pada Pemilu 2009? Jawabnya bisa dilihat pada Tabel 6.5.

Pada ambang batas 2,5%, Medan menjadi penyumbang terbesar munculnya suara terbuang dari sisi jumlah riil yakni lebih dari 227.262 suara; sedang pada sisi persentase jumlah suara terbuang di Jayapura meningkat hampir dua kali, menjadi sebesar 43,35%.

Pada tingkat ambang batas 3% tidak terjadi perubahan dramatis terhadap jumlah suara terbuang, baik dari sisi jumlah riil maupun persentase. Namun tetap saja terjadi penambahan jumlah suara terbuang pada beberapa kabupaten/kota, seperti Medan, Palembang, Surabaya, Pontianak, Ambon, dan Jayapura. Pada posisi ambang batas 3%, Jayapura kembali menjadi

penyumbang terbesar jumlah suara terbuang dari sisi persentase, yaitu 48,81%.

Peningkatan dramatis jumlah suara terbuang, baik secara riil maupun persentase, terjadi ketika ambang batas ditingkatkan menjadi 4%. Pada sepuluh kabupaten/kota, suara terbuangnya meningkat. Di Palembang, Bandung dan Makasar lebih dari 100 ribu suara terbuang, sedang di Jayapura 65% suara hilang percuma.

Pada ambang batas 5%, persentase suara terbuang semakin bertambah antara 43% sampai 69%. Di Kupang mengakibatkan 62% suara tidak terkonversi menjadi kursi, sedang di Jayapura angkanya menjadi 70%.

Tabel 6.5 Jumlah Suara Terbuang Pemilu DPRD Kabupaten/Kota dan Penerapan Ambang Batas

DPRD KABUPATEN/KOTA	AMBANG BATAS			
	2,5%	3%	4%	5%
	SUARA %	SUARA %	SUARA %	SUARA %
Medan	227.262 27,72%	247.890 30,24%	275.324 33,59%	313.256 38,22%
Palembang	161.640 26,05%	196.020 31,59%	241.088 38,85%	271.896 43,82%
Bandung	107.075 7,37%	107.075 7,37%	201.485 13,87%	393.758 27,10%
Surabaya	131.915 13,25%	161.515 16,22%	161.515 16,22%	203.075 20,40%
Denpasar	34.343 15,07%	34.343 15,07%	56.053 24,60%	65.257 28,64%
Kupang	61.903 36,76%	61.903 36,76%	72.929 43,30%	104.492 62,04%
Pontianak	35.544 31,35%	48.207 42,52%	65.458 58,74%	65.458 58,74%
Makasar	144.305 27,18%	144.305 32,38%	243.934 45,94%	243.934 45,94%
Ambon	42.403 27,41%	54.814 35,43%	64.634 41,78%	71.335 46,11%
Jayapura	23.630 43,35%	26.609 48,81%	35.457 65,05%	37.658 69,08%

Secara keseluruhan, dampak penerapan ambang batas terhadap jumlah suara terbuang memiliki pola yang sama: semakin besar angka ambang batas semakin banyak suara yang terbuang. Jumlah suara terbuang riil paling banyak terjadi Bandung dan Medan, sedang secara persentase terjadi di Kupang dan Jayapura.

## **D. AMBANG BATAS PERWAKILAN OPTIMAL**

Simulasi penerapan ambang batas terhadap hasil pemilu DPRD kabupaten/kota pada Pemilu 2009 menunjukkan cukup efektif untuk mengurangi jumlah partai politik di DPRD kabupaten. Namun penerapan ambang batas itu juga berdampak pada peningkatan suara terbuang yang berarti menjadikan hasil pemilu tidak proporsional.

Oleh karena itu yang harus dicari adalah menemukan jalan tengah, berupa titik optimal, di mana di satu pihak besaran ambang batas mampu mengurangi jumlah partai politik di DPRD kabupaten/kota, tetapi di pihak lain tidak berdampak besar terhadap peningkatan angka disproportionalitas. Di sinilah penghitungan tiga formula ambang batas optimal dari Taagepera, sebagaimana terlihat pada Tabel 6.6, perlu diperhatikan.

Dari hasil penghitungan ambang batas optimal atas hasil pemilu DPRD kabupaten/kota di 10 kabupaten/kota, menghasilkan angka dalam kisaran 2,45% hingga 3,93%. Ambang batas DPRD kabupaten/kota terbesar terjadi di Jayapura, Pontianak dan Bandung, masing sebesar 3,93%, 3,60%, dan 3,48%. Sedang ambang batas terendah terjadi di Kupang 2,45% dan

Denpasar 2,71%. Jika dihitung secara rata-rata ambang batas optimal pemilu DPRD kabupaten/kota adalah 3,18%. Inilah besaran ambang batas pemilu DPRD kabupaten/kota yang tepat untuk diterapkan.

Tabel 6.6 Ambang Batas Optimal Pemilu DPRD Kabupaten/Kota

DPRD KABUPATEN/ KOTA	FORMULA		
	$T = 75\% / ((M+1) * \sqrt{E})$	$T = 75\% / ((S/E) + 1) * \sqrt{E}$	$T = 75\% / ((S+E)/E) * \sqrt{E}$
Medan	3.05%	3.05%	3.05%
Palembang	3.05%	3.05%	3.05%
Kab. Bandung	3.48%	3.48%	3.48%
Surabaya	3.05%	3.05%	3.05%
Denpasar	2.71%	2.71%	2.71%
Kupang	2.45%	2.45%	2.45%
Pontianak	3.60%	3.60%	3.60%
Makasar	3.05%	3.05%	3.05%
Ambon	3.42%	3.42%	3.42%
Jayapura	3.93%	3.93%	3.93%
Rata-rata	3.18%	3.18%	3.18%

# BAB 7

## PENUTUP

### A. KESIMPULAN

Praktek sistem pemilu proporsional, lazim menerapkan ambang batas perwakilan atau *parliamentary threshold*. Tujuannya adalah membatasi partai politik masuk parlemen karena tidak mendapat dukungan signifikan pemilih. Berkurangnya jumlah partai politik di parlemen diharapkan akan mengefektifkan kerja parlemen karena proses pengambilan keputusan akan lebih mudah. Selain itu, instrumen ini juga digunakan untuk menyaring partai politik peserta pemilu berikutnya. Banyaknya partai politik peserta pemilu, tidak hanya menimbulkan dana penyelenggaraan pemilu membengkak, tetapi juga membuat pemilih bingung dalam memberikan suara.

Sebagai instrumen legal untuk mencegah masuk partai politik kecil di parlemen, ambang batas memang lebih disukai elit politik partai-partai besar (yang sedang menguasai parlemen dan pemerintahan) daripada dua instrumen lainnya, yaitu besaran daerah pemilihan (*district magnitude*) dan formula alo-

kasi kursi (*electoral formula*). Hal ini terjadi karena ambang batas perwakilan memberi pengaruh langsung dan lebih nyata dalam mengurangi jumlah partai politik di parlemen, walaupun pengurangan itu tidak selalu diikuti oleh penyederhanaan sistem kepartaian.

Penyederhanaan sistem kepartaian – yang berdampak nyata terhadap efektivitas kerja parlemen dan pemerintahan – tidak ditentukan oleh jumlah riil partai politik di parlemen, tetapi oleh jumlah partai relevan, yang dicerminkan oleh penguasaan kursi parlemen. Artinya, jumlah partai yang sedikit di parlemen belum tentu menciptakan sistem kepartaian sederhana apabila penguasaan kursi parlemen merata; sebaliknya, jumlah partai yang banyak bisa menciptakan sistem kepartaian sederhana apabila penguasaan kursi terkonsentrasi ke sedikit partai. Indeks ENPP (*effective number of parliamentary parties*) dan Indeks Fragmentasi lebih terukur dalam menghitung sistem kepartaian daripada sekadar melihat jumlah partai di parlemen.

Meskipun penerapan ambang batas perwakilan biasa dilakukan dalam sistem pemilu proporsional, namun para ahli pemilu mengingatkan dampak buruk ambang batas terhadap tegaknya prinsip pemilu proporsional, yaitu membagi perolehan kursi secara proporsional berdasarkan perolehan suara: semakin kecil perbedaan persentase perolehan kursi dengan persentase perolehan suara, maka semakin sempurna sistem pemilu proporsional bekerja. Dampak nyata dari penerapan ambang batas perwakilan adalah bertambahnya suara terbuang yang menyebabkan Indeks Disproporsional meningkat. Semakin tinggi nilai disproporsional, maka semakin menjauhi prinsip pemilu proporsional. Itu artinya, potensi-potensi perwakilan yang diharapkan bisa masuk parlemen gagal dihambat oleh ambang batas.

Awalnya, ambang batas adalah hitungan matematika tingkat kompetisi partai politik di daerah pemilihan. Beberapa ahli pemilu menemukan formula matematika untuk menentukan persentase perolehan suara minimal agar partai politik mendapatkan kursi di suatu daerah pemilihan melalui konsep ambang batas bawah, ambang batas atas dan ambang batas efektif. Konsep ini kemudian ditarik ke tingkat wilayah pemilihan, baik untuk pemilu nasional maupun pemilu lokal. Pada titik ini para ahli pemilu menemukan formula ambang batas optimal, yang mampu menyaring partai politik cukup signifikan, tetapi nilai disproporsionalitas tetap bisa ditekan. Formula itu memperhatikan tiga variabel: ukuran parlemen, besaran daerah pemilihan dan jumlah daerah pemilihan.

Bagaimana pengaruh penerapan ambang batas terhadap jumlah partai politik, Indeks ENPP, Indeks Fragmentasi, suara terbuang dan Indeks Disproporsional, dalam konteks pemilu Indonesia? Pengukuran atas hasil Pemilu 1999, Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, disimulasikan dengan beragam besaran ambang batas, hasilnya dapat dilihat pada Tabel 7.1. Dari tabel tersebut dapat disimpulkan, bahwa besaran ambang batas 2,5% paling optimal dalam beberapa aspek; tidak menambah jumlah suara terbuang, mengurangi jumlah riil partai politik di lembaga perwakilan, menyederhanakan sistem kepartaian melalui indeks ENPP dan fraksionalisasi politik, dan menahan laju tingkat disproporsionalitas hasil pemilu.

Tabel 7.1 Pengaruh Ambang Batas Perwakilan terhadap Jumlah Partai, Indeks ENPP, Indeks Fragmentasi, Suara Terbuang dan Indeks Disproporsional

PEMILU	AMBANG BATAS PERWAKILAN	JUMLAH PARTAI DI DPR	INDEKS ENPP	INDEKS FRAGMENTASI	SUARA TERBUANG	INDEKS DISPROPORSIONAL
1999	-	21	4,7	0,78	3.755.383 (3,55%)	3,50
	2,5%	5	3,8	0,74	14.195.221 (13,41%)	5,33
	3%	5	3,8	0,74	14.195.221 (13,41%)	5,33
	4%	5	3,8	0,74	14.195.221 (13,41%)	5,33
	5%	5	3,8	0,74	14.195.221 (13,41%)	5,33
2004	-	17	7,0	0,85	5.223.845 (4,60%)	4,59
	2,5%	8	6,2	0,84	19.662.644 (17,33%)	5,05
	3%	7	5,9	0,83	22.633.131 (19,95%)	5,69
	4%	7	5,9	0,83	22.633.131 (19,95%)	5,69
	5%	7	5,9	0,83	22.633.131 (19,95%)	5,69
2009	2,5%	9	6,1	0,83	19.047.481 (18,31%)	6,16
	3%	9	6,1	0,83	19.047.481 (22,08%)	6,16
	4%	8	5,7	0,82	22.973.101 (22,08%)	6,71
	5%	6	4,8	0,79	32.762.198 (31,49%)	9,77

Pada Pemilu 1999, ambang batas 2,5% tidak mengubah jumlah partai politik di DPR, tetap 5, tetapi mampu mengubah sistem kepartaian dari sistem lima-partai (Indeks 4,7) menjadi sistem empat-partai, sementara Indeks Disproporsional pada angka 5,33. Ketika ambang batas dinaikkan menjadi 3%, 4% dan 5%, sistem kepartaian tidak berubah, demikian juga dengan jumlah suara terbuang dan Indeks Disproporsional. Ketika dihitung dengan menggunakan LHI, disproporsionalitas pada pemilu 1999 tanpa ambang batas 3,50 setara dengan 7,21% (LHI), sehingga masuk kategori **full-proportional**. Ketika ambang batas diterapkan 2,5%, maka disproporsionalitas sebesar 5,33 (LSq) setara dengan angka 10% (LHI) atau masih dalam kategori **full-proportional**.

Pada Pemilu 2004, penerapan ambang batas 2,5% tidak



mengurangi jumlah partai, tetapi mampu menyederhanakan sistem kepartaian, dari sistem tujuh-partai menjadi sistem enam-partai. Setelah itu, sistem kepartaian tidak berubah, meskipun ambang batas dinaikkan menjadi 3%, 4% dan 5%. Padahal implikasi atas kenaikan ambang batas tersebut telah melonjakkan jumlah suara hilang dari 17,33% menjadi 19,95% yang berarti menaikkan Indeks Disproporsional dari 5,05 menjadi 6,69. Jika dihitung dengan menggunakan LHI, maka indeks disproporsionalitas menjadi 12,21% atau masuk kategori ***semi-proportional***.

Pada Pemilu 2009, kenaikan ambang batas 2,5% menjadi 3% tidak mengubah jumlah partai di DPR, yakni 9 partai; dan juga tidak mengubah sistem kepartaian, yakni sistem enam-partai. Perubahan ambang batas menjadi 4% berdampak terhadap pengurangan satu partai. Sedangkan sistem kepartaian tidak berubah, yaitu sistem enam partai dan tingkat disproporsionalitas sebesar 6,71. Jika dihitung dengan menggunakan perhitungan indeks LHI akan setara dengan 12% lebih. Oleh karena itu, hasil pemilu Indonesia untuk pemilu DPR sudah masuk kategori bukan ***full-proportional***, namun ***semi-proportional***.

Perubahan secara dramatis terjadi ketika ambang batas dinaikkan 5%, jumlah partai menjadi 6 dan sistem kepartaian menjadi sistem lima-partai. Tetapi kenaikan ambang batas ini diiringi dengan melonjaknya suara terbuang sebesar 31,49% atau 32 juta lebih suara pemilih sah. Pada titik ini Indeks Disproporsional dengan menggunakan LSq sebesar 9,77 atau 10%. Jika dihitung dengan menggunakan LHI, maka hasilnya pada kisaran angka 20%, sebuah angka yang sudah tidak bisa ditoleransi dalam sistem pemilu proporsional. Sebagaimana telah dijelaskan pada Bab 2, penghitungan disproporsionalitas dalam kajian ini menggunakan indeks LSq. Sedangkan jika dihitung

dengan menggunakan LHI, maka tingkat disproporsionalitas hasil pemilu akan mencapai angka 20%, sehingga dapat dinyatakan tidak proporsional (**non-proportional**).

Sementara itu, penghitungan dengan menggunakan formula ambang batas optimal atas hasil Pemilu 2009, menghasilkan 1,03%. Artinya, besaran ambang batas 2,5% sesungguhnya telah melampaui formula ambang batas optimal. Namun, berdasarkan hasil simulasi melalui pengukuran berbagai indeks (ENPP, Fragmentasi, dan Disproporsional), ambang batas 2,5% mampu mengurangi jumlah partai dan sekaligus dapat menyederhanakan sistem kepartaian. Pada angka ambang batas 2,5%, jumlah suara terbuang dan tingkat disproporsional dapat ditekan atau minimal tidak bertambah. Oleh karena itu, besaran ambang batas perwakilan optimal untuk pemilu Indonesia dapat menggunakan angka 2,5%. Lebih dari angka 2,5% beberapa tujuan; pengurangan partai tidak maksimal, penyederhanaan partai tidak terjadi, bahkan menghasilkan pemilu yang semakin tidak proporsional.

Penerapan instrumen ambang batas juga menuntut konsistensi dan dasar logis. Penerapan ambang batas hanya berlaku pada satu wilayah pemilihan, tidak bisa dipertukarkan atau dipasangkan pada wilayah pemilihan lain. Jika dilakukan, hal itu tidak hanya mengacaukan sistem pemilihan, tetapi juga merusak keaslian suara pemilih. Oleh karena itu gagasan untuk menerapkan ambang batas pemilu nasional (DPR) terhadap pemilu lokal (DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota), tidak boleh direalisasikan. Sebab, selain merusak logika bekerjanya sistem pemilu, gagasan itu juga menghilangkan hak politik warga negara dalam memilih wakil-wakilnya.

Meskipun penyelenggaraan pemilu DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota bersamaan waktunya; demikian juga, meskipun partai politik peserta pemilunya juga sama; pe-

milu DPRD provinsi harus memiliki ambang batas tersendiri, yang berbeda dengan ambang batas pemilu DPR. Hal yang sama juga berlaku pada pemilu DPRD kabupaten/kota. Fakta bahwa dalam proses pemberian suara, pemilih menggunakan surat suara dan kotak suara berbeda antara pemilu DPR, pemilu DPRD provinsi dan pemilu DPRD kabupaten/kota, memastikan bahwa masing-masing harus memiliki ambang batas sendiri-sendiri.

Data hasil pemilu 10 DPRD provinsi dan 10 DPRD kabupaten/kota pada Pemilu 2009 menunjukkan, bahwa jumlah partai politik yang masuk parlemen daerah lebih banyak daripada jumlah partai politik yang masuk parlemen nasional, meskipun partai politik peserta pemilu dan waktu penyelenggaraan pemilu, sama. Bahkan jika ambang batas 2,5% diterapkan pada pemilu DPRD provinsi, hasilnya pun tetap lebih banyak partai politik masuk DPRD provinsi daripada partai politik masuk DPR. Kondisi yang sama juga terjadi pada 10 DPRD kabupaten/kota hasil Pemilu 2009, yang dijadikan sampel.

Jika memperhatikan hasil penghitungan beberapa indeks terhadap hasil pemilu 10 DPRD provinsi dan 10 DPRD kabupaten/kota pada Pemilu 2009, menunjukkan bahwa banyaknya partai politik yang masuk parlemen daerah, ternyata juga diikuti oleh tingginya Indeks ENPP dan Indeks Fragmentasi. Sebagaimana ditunjukkan oleh Tabel 7.2, hasil Pemilu 2009 di 10 DPRD provinsi dan 10 DPRD kabupaten/kota membentuk sistem multipartai ekstrim: sistem delapan-partai untuk DPRD provinsi, dan sistem sembilan-partai untuk DPRD kabupaten/kota.

Masalahnya, dengan sistem multipartai ekstrim tersebut, Indeks Disproporsional sudah cukup tinggi, 6,33 untuk pemilu DPRD kabupaten/kota dan 9,00 untuk pemilu DPRD provinsi. Itu artinya, jumlah suara terbuang sangat tinggi, meskipun

ambang batas perwakilan belum diterapkan. Oleh karena itu, ketika ambang batas diterapkan, dalam 2,5%, 3%, 4% dan 5%, pasti melonjakkan suara terbuang, sekaligus menjadikan hasil pemilu DPRD provinsi dan pemilu DPRD kabupaten/kota pada Pemilu 2009 menjadi sangat tidak proporsional.

Inilah dilemanya pemilu DPRD provinsi dan pemilu DPRD kabupaten/kota: banyaknya partai yang masuk parlemen menjadikan sistem multipartai ekstrim, tetapi ketika ambang batas diterapkan dengan besaran 2,5% saja – dengan tujuan mengurangi jumlah partai masuk parlemen – indeks disproporsional melejit semakin tinggi, sehingga pemilu daerah ini menjadi tidak proporsional. Sementara itu, dengan memperhatikan ukuran parlemen, besaran daerah pemilihan dan jumlah daerah pemilihan, formula ambang batas optimal menghasilkan besaran ambang batas 2,84% untuk pemilu DPRD provinsi dan 3,18% untuk pemilu DPRD kabupaten/kota.

Tabel 7.2 Pengukuran Beberapa Indeks terhadap Hasil Pemilu DPRD pada Pemilu 2009

PEMILU 2009	INDEKS ENPP	INDEKS FRAGMENTASI	INDEKS DISPROPORSIONAL	AMBANG BATAS OPTIMAL
10 DPRD Provinsi	7,58	0,86	9,00	2,84%
10 DPRD Kabupaten/Kota	8,58	0,87	6,33	3,18%

## B. REKOMENDASI

Pertama, penerapan ambang batas perwakilan pada pemilu DPR, pemilu DPRD provinsi dan pemilu DPRD kabupaten/kota diperlukan guna mengurangi jumlah partai politik di DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Pengurangan jum-

lah partai politik di parlemen melalui ambang batas memang tidak selalu diikuti oleh penyederhanaan sistem kepartaian di parlemen, seperti terjadi pada pemilu DPR hasil Pemilu 1999, Pemilu 2004 dan Pemilu 2009. Namun simulasi penghitungan terhadap hasil pemilu DPRD provinsi dan pemilu DPRD kabupaten/kota pada Pemilu 2009, menunjukkan pengurangan jumlah partai melalui ambang batas berpengaruh positif terhadap penyederhanaan sistem kepartaian di parlemen daerah.

Kedua, meskipun pemilu diselenggarakan secara serentak dan partai politik peserta pemilunya sama, namun penerapan ambang batas perwakilan tetap berlaku secara khusus pada masing-masing pemilu. Itu artinya pemilu DPR, pemilu DPRD provinsi dan pemilu DPRD kabupaten/kota, masing-masing memiliki ambang batas sendiri-sendiri. Gagasan penerapan ambang batas pemilu nasional (pemilu DPR) terhadap pemilu DPRD provinsi dan pemilu DPRD kabupaten/kota, tidak hanya mengacaukan bekerjanya sistem pemilu, tetapi juga merusak atau menghilangkan keaslian suara pemilih untuk dikonversi menjadi kursi. Motode penerapan ambang batas seperti itu, tidak hanya mencederai hak-hak politik warga negara yang dijamin konstitusi, tetapi juga mengundang gejala politik daerah akibat ketidakpuasan pemilih.

Ketiga, besaran ambang batas pemilu DPR yang tepat adalah 2,5% suara nasional. Angka tersebut merupakan titik optimal yang dapat mengurangi jumlah partai politik masuk DPR, sekaligus dapat menahan laju indeks disproporsional akibat suara terbuang. Sementara besaran ambang batas pemilu DPRD provinsi dan pemilu DPRD kabupaten/kota masing-masing 3% suara wilayah pemilihan. Angka ini dapat mengurangi jumlah partai politik di parlemen sekaligus menyederhanakan sistem kepartaian, meskipun hal itu juga menyebabkan indeks

disproporsional yang sudah tinggi menjadi semakin tinggi sebagai akibat bertambahnya suara terbuang. Namun pilihan ini tidak bisa dihindari mengingat Indeks ENPP dan Indeks Fragmentasi parlemen daerah sangat tinggi sehingga mau tidak mau harus disederhanakan demi meningkatkan efektivitas kerja parlemen daerah.

Keempat, penerapan ambang batas perwakilan pemilu DPR, pemilu DPRD provinsi dan pemilu DPRD kabupaten/kota harus diikuti oleh sosialisasi kepada pemilih agar mereka menyadari sepenuhnya bahwa ketentuan tersebut bisa berdampak pada terbuangnya suara mereka secara sia-sia. Sosialisasi ini sekaligus menjadi tantangan bagi partai-partai politik baru dan partai-partai politik kecil untuk bekerja keras menyakinkan pemilih bahwa dirinya layak dipercaya untuk menjadi wakil di parlemen.

# DAFTAR PUSTAKA

- Anckar, Carsten, *Determinants of Disproportionality and Wasted Votes*, Electoral Studies an International Journal, Pergamon, Volume 16, December 1997.
- Baldini, Gianfranco and Adriano Pappalardo, *Elections, Electoral Systems and Volatile Voters*, New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- Colomer, Joseph M, (ed), *Handbook of Electoral System Choice*, New York: Palgrave Macmillan, 2004.
- Gallagher, Michael and Paul Mitchell (ed), *The Politics of Electoral System*, Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Gay, Oonagh, *Voting Systems: The Jenkins Report*, Research Paper 98/112, Home Affairs Section, House of Commons Library, 10 December 1998.
- Kartawidjaja, Pipit R, *Alokasi Kursi: Kadar Keterwakilan Penduduk dan Pemilih*, Jakarta: Elsam, 2003.
- Kartawidjaja, Pipit R, "Multikepartaian Sederhana", naskah tidak diterbitkan, Jakarta: Perludem, 2007.
- Kestelman, Philip, , *Alternative Voting in Proportion*, voting matters, Issue 27.

- Kreuzer, Marcus, "Germany: Partisan Engineering of Personalized Proportional Representation" dalam Josep M Colomer, *Handbook of Electoral System Choice*, New York: Plagrave McMillan, 2004.
- Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press, 1995.
- Markku, Laakso and Rein Taagepera, "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Eropa," dalam *Comparative Political Studies*, 1979.
- Nohlen, Dieter, *Election and Electoral System*, Delhi: MacMillan, 1996.
- Norris, Pippa, *Election Engineering: Voting Rule and Political Behavior*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Rae, Douglas W, *The Political Consequences Electoral Law*, New Haven and London: Yale University Press, 1967.
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly and Andrew Ellis (ed), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: International IDEA, 2008.
- Reynolds, Andrew dan Mellaz, August, *INDONESIA: Areas of Electoral Law Under Discussion*, Perludem, IFES, August 2011.
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party System: A Frameworks of Analysis*, New York: Cambridge University Press, 1976.
- Taagepera, Rein and Matthew Søberg Shugart, *Seat and Votes: The effects and Determinant of Electoral System*, New Haven: Yale University, 1989.





**Perludem**  
PERKUMPULAN UNTUK PEMILU DAN DEMOKRASI

## PROFIL PERLUDEM

Demokrasi memang bukan satu tatanan yang sempurna untuk mengatur peri kehidupan manusia. Namun sejarah di manapun telah membuktikan, bahwa demokrasi sebagai model kehidupan bernegara memiliki peluang paling kecil dalam menistakan kemanusiaan. Oleh karena itu, meskipun dalam berbagai dokumentasi negara ini tidak banyak ditemukan kata demokrasi, para pendiri negara sejak zaman pergerakan berusaha keras menerapkan prinsip-prinsip negara demokrasi bagi Indonesia.

Tiada negara demokrasi tanpa pemilihan umum (pemilu), sebab pemilu merupakan instrumen pokok dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Sesungguhnya, pemilu tidak saja sebagai arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga arena untuk menilai dan menghukum para pemimpin yang tampil di hadapan rakyat. Namun, pengalaman di berbagai tempat dan negara menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu seringkali hanya berupa kegiatan prosedural politik belaka, sehingga proses dan hasilnya menyimpang dari tujuan pemilu sekaligus mencederai nilai-nilai demokrasi.

Kenyataan tersebut mengharuskan dilakukannya usaha yang tak henti untuk membangun dan memperbaiki sistem pemilu yang *fair*, yakni pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat. Para penyelenggara pemilu dituntut memahami filosofi pemilu, memiliki pengetahuan dan ketrampilan teknis penyelenggaraan pemilu, serta konsisten menjalankan peraturan pemilu, agar proses pemilu berjalan sesuai dengan tujuannya. Selanjutnya, hasil pemilu, yakni para pemimpin yang terpilih, perlu didorong dan diberdayakan terus-menerus agar dapat menjalankan fungsinya secara maksimal; mereka juga perlu dikontrol agar tidak meyalahgunakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya.

Menyadari bahwa kondisi-kondisi tersebut membutuhkan partisipasi setiap warga negara, maka dibentuklah wadah yang bernama **Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi**, disingkat **Perludem** agar anggotanya dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan ikut mewujudkan pemilu yang *fair*.

### **VISI**

Terwujudnya negara demokrasi dan terselenggarakannya pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat.

### **MISI**

1. Membangun sistem pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah (pemilukada) yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.
2. Meningkatkan kapasitas penyelenggara pemilu agar memahami filosofi tujuan pemilu, serta memiliki pengetahuan dan ketrampilan teknis penyelenggaraan pemilu.
3. Memantau pelaksanaan pemilu agar tetap sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan.
4. Meningkatkan kapasitas anggota legislatif yang terpilih agar bisa memaksimalkan perannya sebagai wakil rakyat.

### **KEGIATAN**

1. **Pengkajian:** mengkaji peraturan, mekanisme dan prosedur pemilu; mengkaji pelaksanaan pemilu; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan pemilu; menggambarkan kelebihan dan kekurangan pelaksanaan pemilu; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan pemilu; dll.
2. **Pelatihan:** meningkatkan pemahaman para pemangku kepentingan pemilu tentang filosofi pemilu; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemilu; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan petugas-petugas pemilu; meningkatkan pengetahuan dan ketrampilan para pemantau pemilu; dll.
3. **Pemantauan:** memonitor pelaksanaan pemilu; mengontrol dan mengingatkan penyelenggara pemilu agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa pemilu; menyampaikan pelaku-pelaku kecurangan dan pelanggaran pemilu kepada pihak yang berkompeten; dll.

## **KEPENGURUSAN**

### **Dewan Pengarah**

Prof. Dr. Komaruddin Hidayat  
Pdt. Saut Hamonangan Sirait, MTh.  
Prof. Ir. Qazuini, MSc.  
Ramdlon Naning, SH, MH.  
Marudut Hasugian, SH, MH.

### **Dewan Pelaksana**

Ketua : Didik Supriyanto, SIP, Msi.  
Wakil Ketua : Topo Santoso, SH, MH, Ph.D.  
Sekretaris : Nur Hidayat Sardini, SIP, MSi.  
Bendahara : Dra. Siti Noordjannah, MM.

### **Bidang Pengkajian**

Koordinator : Prof. Dr. Aswanto  
Anggota : Dr. Aminuddin Kasim, SH, MH.  
Nurkholis, SH.  
KH. Ali Abdurrahman, SH, MH.

### **Bidang Pelatihan**

Koordinator : Drs. A.R. Muzamil, MSi  
Anggota : Arief Rachman  
Muhammad Nadjib

### **Bidang Pemantauan**

Koordinator : Dr. Muhammad Muchdar, SH, MH.  
Anggota : Erismawaty (Almh.)  
Aldri Frinaldi, SH, MH.  
Ir. I Made Wena, MSi.

Direktur Eksekutif : Titi Angraini  
Pengurus Harian : Rahmi Sosiawaty  
Veri Junaidi  
Lia Wulandari  
Irma Lidarti  
Muhammad Husaini  
Marih Fadli

Peneliti Senior/Ahli : August Mellaz

## **SEKRETARIAT**

Gedung Dana Graha Lt. 1, Ruang 108  
Jl. Gondangdia Kecil No. 12-14  
Jakarta Pusat 10330. Telp/Faks. 021-31903702  
perludem@cbn.net.id, perludem@gmail.com  
www.perludem.or.id



## PROFIL PENULIS



**Didik Supriyanto**, lahir 6 Juli 1966 di Tuban, Jawa Timur. Lulusan S-1 Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, 1995, dan Program S-2 Ilmu Politik Universitas Indoensia, 2010. Aktif di pers mahasiswa dan melanjutkan profesi wartawan: Tabloid *DeTIK* (1993 – 1994), Redaktur Tabloid *TARGeT* (1996 – 1997), Kepala Biro Jakarta Tabloid *ADIL* (1997 – 1998) dan Redaktur Pelaksana Tabloid *ADIL* (1998 – 2000). Sejak 2000 hingga sekarang, menjadi Wakil Pemimpin Redaksi *detikcom*. Sempat menjadi Anggota Panwas Pemilu 2004, lalu menjadi pendiri dan Ketua Perludem. Sejak itu, Didik menekuni dunia pemilu hingga menghasilkan beberapa buku tentang pemilu, antara lain: *Mengawasi Pemilu, Menjaga Demokrasi*, (bersama Topo Santoso) Murai Press, 2004; *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Perludem 2005; *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Perludem, 2007; *Perekayasa Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, (bersama Ramlan Surbakti dan Topo Santoso), Kemitraan, 2008; *Keterpilihan Perempuan di DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Hasil Pemilu 2009 dan Rekomendasi Kebijakan*, (bersama Ani Soetjipto, Sri Budi Eko Wardhani), Pusat Kajian Politik, FISIP UI, 2010; *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan: Penguatan Kebijakan Afirmasi*, Kemitraan, 2011; *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi DPR ke Provinsi*, (bersama August Mellaz), Kemitraan, Jakarta 2011; *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Kemitraan, 2011.



**August Mellaz**, lahir di Surabaya, 25 Agustus 1976. Lulusan S-1 ekonomi pembangunan UPN “Veteran” Jawa Timur. Aktif di KIPP (Komite Independen Pemantau Pemilu) Jawa Timur sejak 1999, hingga menjadi sekjen pada 2004. Pernah bekerja sebagai *field officer* dan *program officer* untuk isu konflik dan pemilu pada SFCGI (Search for Common Ground

in Indonesia). Sejak 2003, aktif menekuni kajian pemilu, khususnya saling hubungan antar variabel Pemilu atau perangkat teknis sistem pemilu. Saat ini menjadi *Associate Senior Researcher* pemilu pada Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) dan konsultan pemilu pada Kemitraan bagi Tata Pembaharuan Pemerintahan. Beberapa buku dan paper yang pernah dihasilkan, antara lain; *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi* (bersam Didik Supriyanto), Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, September 2011; *Indonesia: Areas of Electoral Law Under Discussion* (bersama Prof. Andrew Reynolds), Perludem-IFES, Agustus 2011; *Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu: Rekomendasi Revisi Undang-undang Penyelenggara Pemilu* (bersama Yulianto dan Veri Junaidi), KRHN-IFES, November 2011; *Besaran Distrik, Proporsionalitas, dan Fragmentasi Sistem Kepartaian* (bersama Pipit R. Kartawidjaja), Jurnal Hukum Jentera-PSHK Edisi Khusus Membaca Daniel S. Lev, Februari 2008; *Keserentakan Pemilu dan Penyederhanaan Sistem Kepartaian*, Media Expose, Oktober 2007; *Merangkai Perdamaian: Refleksi Atas Program Pemilu 2004*, SFCGI-UNDP, Desember 2004; dan, *Pendidikan Pemilih Berbasis Pencegahan Konflik Dalam Pemilu*, SFCGI-UNDP, Februari 2004.