

BAB III

ANALISIS HUBUNGAN *PARLIAMENTARY THRESHOLD* DAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD* DALAM PEMILU TAHUN 2019 DALAM POLITIK HUKUM

A. Capaian Indonesia dalam Mengoptimalkan Hubungan antara Parliamentary Threshold dan Presidential Threshold

Indonesia sebagai negara demokrasi yang menerapkan sistem presidensial dalam sistem pemerintahannya, menginginkan segala kebijakan yang berkaitan, bisa mensesikan dua amanat konstitusi tersebut yakni demokrasi dan presidensial. Termasuk dalam hal penentuan *persentase Parliamentary Threshold dan Presidential Threshold*.

Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu masih menginginkan terciptanya multi partai di parlemen dengan menerapkan *parliamentary threshold 4%* namun agar terciptanya sistem presidensial yang kuat, mencoba untuk memberikan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden melalui *presidential threshold 20%-25%*. Dengan *persentase threshld* yang diterapkan tersebut, tentu saja akan membuat pemerintahan berjalan tidak efektif sama halnya dengan pemerintahan sebelumnya.

Hubungan *persentase parliamentary threshold 4%* (empat persen) dan *presidential threshold 20%-25%* (dua puluh sampai dua puluh lima persen) di Undang-Undang RI Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilu tidak signifikan memperkuat sistem pemerintahan Presidensial sebagai sistem yang diamanati oleh

Undang-Undang Dasar, karena *persentase parliamentary threshold* 4% (empat persen) dan *presidensial threshold* 20%-25% (dua puluh sampai dua puluh lima persen) masih tidak bisa menekan jumlah partai politik yang duduk di parlemen, dan hasilnya partai politik yang duduk di parlemen periode 2019-2024 berjumlah 9 (Sembilan partai), walaupun 9 (Sembilan) partai politik dipaksa untuk berkoalisi sehingga menciptakan multipartai sederhana tetap saja tidak signifikan memberikan dampak untuk memperkuat sistem presidensial dikaji dari teori maupun pengalaman pemilu yang lalu.

Hubungan *persentase parliamentary threshold* dan *presidensial threshold* di Undang-Undang RI Nomor 7 tahun 2017 Tentang Pemilu secara norma tidak sejalan dengan demokrasi secara formal yang menginginkan kursi parlemen diduduki oleh banyak partai sebagai implikasi penerapan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 Ayat (2) yang mengatakan bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” walaupun secara faktual, 4% yang diberikan sebagai ambang batas parlemen masih belum efektif menekan jumlah partai di parlemen. Namun sebaliknya, demokrasi secara substantif berpandangan bahwa, sistem demokrasi ialah sebagai fungsi kontrol terhadap pemerintahan berdasarkan sistem presidensial yang merupakan sistem primer di Indonesia, sepanjang jaminan kebebasan, persamaan dan perlindungan minoritas sebagai prinsip demokrasi secara substantif tetap dijalankan.

Sistem *parliamentary threshold* bisa membatasi dan menyaring partai politik peserta pemilu untuk duduk di kursi parlemen. pemilu 2009 dengan *parliamentary*

threshold 2,5% (dua koma lima persen) misalnya, ada 38 (tiga puluh delapan) partai politik peserta pemilu. Hasilnya, ada 9 (sembilan) partai politik peserta pemilu yang berhasil menaklukan ambang batas palemen (*parliamentary threshold*) 2,5% (dua koma lima persen). Berikut hasil penghitungan suara sah partai politik peserta pemilu 2009 yang berhasil menaklukan ambang batas palemen (*parliamentary threshold*) 2,5% (dua koma lima persen) pada tabel 1.

Tabel 3:1 Hasil Penghitungan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilu 2009 Yang Berhasil Menaklukan Ambang Batas Palemen (*Parliamentary Threshold*) 2,5% (Dua Koma Lima Persen).

NO	Partai Politik	Kursi di Parlemen	Persentase
1.	Partai Demokrat	150	20,85%
2.	Partai Golongan Karya (Partai Golkar)	107	14,45%
3.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	95	14,03%
4.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	57	7,88%
5.	Partai Amanat Nasional (PAN)	43	6,01%
6.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	37	5,32%
7.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	27	4,94%
8.	Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	26	4,46%
9.	Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)	18	3,77%

Sumber: <https://www.kpu.go.id/>

Pemilu pada tahun 2014, peserta pemilu hanya 12 (dua belas) partai politik dengan ambang batas parlemen (*Parlementary Threshold*) sebesar 3,5% (tiga koma lima persen). Adapun peserta pemilu yang lolos *parliamentary threshold* ada 10 partai. Berikut hasil penghitungan suara sah partai politik peserta pemilu 2014 yang berhasil menaklukan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) 3,5% (tiga koma lima persen) pada tabel 2.

Tabel 3.2 Hasil Penghitungan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilu 2014 Yang Berhasil Menaklukan Ambang Batas Palemen (*Parliamentary Threshold*) 3,5% (Tiga Koma Lima Persen).

NO	Partai Politik	Kursi di Parlemen	Persentase
1.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	109	18,95%
2.	Partai Golongan Karya (Partai Golkar)	91	14,75%
3.	Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	73	11,81%
4.	Partai Demokrat	61	10,19%
5.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	47	9,04%
6.	Partai Amanat Nasional (PAN)	49	7,59%
7.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	40	6,79%
8.	Partai Nasional Demokrat (Nasdem)	35	6,72%
9.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	39	6,53%
10.	Partai Hati Nurani Rakyat	16	5,26%

	(Hanura)		
--	----------	--	--

Sumber: <https://www.kpu.go.id/>

Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) 3,5% (tiga koma lima persen) di tahun 2014 tidak memberikan dampak yang signifikan untuk menekan jumlah kursi di parlemen, bahkan jumlah partai politik bertambah yang awalnya 9 (sembilan) partai di tahun 2009 dengan ambang batas 2,5 (dua koma lima) persen malah naik menjadi 10 (sepuluh) partai politik di tahun 2014, dikarenakan suara terpecah dan tidak ada partai politik dominan dalam perolehan suara. Walaupun PDIP keluar sebagai pemenang pemilu, akan tetapi suaranya tidak mencapai mayoritas, dengan hanya memperoleh suara 18,95% (delapan belas koma sembilan puluh lima persen). Perolehan suara di pemilu 2014 partai politik peserta pemilu memperoleh suara yang tidak terpaut jauh dengan raihan suara dari partai-partai peserta pemilu lainnya.⁸⁵

Pemilu pada tahun 2019, peserta pemilu 16 (enam belas) partai politik dengan ambang batas parlemen (*Parliamentary Threshold*) sebesar 4% (empat persen). Undang-Undang RI Nomor 7 tahun 2017, melalui sistem *parliamentary threshold* terdapat pada Pasal 414 ayat (1) yang mensyaratkan partai politik peserta pemilu wajib mendapatkan suara minimal 4% (empat persen) suara sah nasional untuk bisa diikuti sertakan dalam penentuan perolehan suara di kursi parlemen merupakan suatu usaha untuk membatasi dan menyaring partai politik yang duduk di parlemen bisa berkurang. Adapun peserta pemilu yang lolos *parliamentary threshold* ada 9 (sembilan) partai politik. Berikut hasil penghitungan suara sah partai politik peserta pemilu 2019 yang berhasil menaklukkan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) 4% (empat persen) pada tabel 3.

⁸⁵ Adlina Adelia. *op.cit*, hlm. 163.

Tabel 3.3 Hasil Penghitungan Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilu 2019 Yang Berhasil Menaklukan Ambang Batas Palemen (*Parliamentary Threshold*) 4% (empat Persen).

NO	Partai Politik	Kursi di Parlemen	Persentase
1.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	128	19,33%
2.	Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	75	12,57%
3.	Partai Golongan Karya (Partai Golkar)	85	12,31%
4.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	58	9,69%
5.	Partai Nasional Demokrat (Nasdem)	59	9,05%
6.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	50	8,21%
7.	Partai Demokrat	54	7,77%
8.	Partai Amanat Nasional (PAN)	44	6,84%
9.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	19	4,52%

Sumber: <https://www.kpu.go.id/>

Penerapan ambang batas atau *parliamentary threshold* 4% (empat) persen melalui Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu, pasal 414 ayat (1) masih tidak signifikan memberikan dampak terhadap penyederhanaan partai politik di kursi parlemen. Hal tersebut juga dipengaruhi oleh sistem pemilu proporsional yang termuat di dalam Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2017 BAB II Pasal 3 poin g yakni mengadung prinsip proporsional yang cenderung menghasilkan banyak partai politik. Hal ini tentunya

berbeda dengan yang diterapkan di Amerika Serikat, sistem pemilu yang diterapkan di Amerika Serikat menganut prinsip *The Single Member District System* yang mendorong terbentuknya sistem dwi partai (dua partai).⁸⁶

Usaha untuk memperkuat sistem Presidensial di Indonesia, Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilu, tidak hanya menerapkan sistem *parliamentary threshold* dengan besaran *persentase 4%* (empat persen), Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2017 juga menerapkan sistem *presidential threshold* dengan besaran *persentase 20% - 25%* (dua puluh sampai dua puluh lima persen) melalui Pasal 222 sebagai berikut:

“Pasangan calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.”

Undang-Undang RI Nomor 7 tahun 2017 pasal 222 mengatur tentang *Presidential Threshold* di samping UUD 1945 Pasal 6 Ayat (3). Di Indonesia, *presidential threshold* dimaknai sebagai perolehan suara di Pemilihan Umum Legislatif atau perolehan kursi dengan jumlah minimal tertentu di parlemen sebagai syarat untuk mengajukan calon Presiden dan Wakil Presiden.⁸⁷

Presidential threshold 20%-25% (dua puluh sampai dua puluh lima persen) diterapkan pemilu serentak 2019 dengan putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 terkait dengan pengujian UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden yang dilaksanakan 3 (tiga) bulan setelah

⁸⁶ Marthen Napang, Pemilihan Presiden Amerika (Makassar; Yusticia Press, 2008) hlm.3.

⁸⁷ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana. *op.cit*, hlm. 106.

pemilihan umum legislatif, dirubah menjadi serentak melalui putusan MK tersebut.

Presidential threshold 20%-25% (dua puluh sampai dua puluh lima persen) di terapkan dengan mengacu pemilihan umum tahun 2014, karena berimplikasikan dengan Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2017 pasal 222 yang pada bait terakhir menyatakan bahwa acuan ambang batas pencalonan atau *Presidential threshold 20%-25%* (dua puluh sampai dua puluh lima persen), mengacu kepada suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.

Asal usul diterapkannya *Parliamentary Threshold 4%* (empat persen) dan *Presidential Threshold 20%-25%* (dua puluh sampai dua puluh lima persen) yakni dari Rapat Paripurna RUU pemilu yang setidaknya ada 5 (lima) opsi paket yang disepakati oleh panitia khusus (pansus) yang akan diajukan kerapat kerja dengan fraksi-fraksi partai dan pemerintah. 5 (lima) opsi tersebut yakni:

- (A) *Presidential Threshold 20%-25%* (dua puluh sampai dua puluh lima persen), *Parliamentary Threshold 4%* (empat persen), sistem pemilu terbuka, alokasi kursi 3-10 kursi, metode konversi suara ialah metode *sainte laque* murni.
- (B) *Presidential Threshold 0%* (Nol persen), *Parliamentary Threshold 4%* (empat persen), sistem pemilu terbuka, alokasi kursi 3-10 kursi, metode konversi suara ialah metode *kouta hare*.
- (C) *Presidential Threshold 10%-15%* (sepuluh sampai lima belas persen), *Parliamentary Threshold 4%* (empat persen), sistem pemilu terbuka, alokasi kursi 3-10 kursi, metode konversi suara ialah metode *kouta hare*.

- (D) *Presidential Threshold* 10%-15% (sepuluh sampai lima belas persen),
Parliamentary Threshold 5% (lima persen), sistem pemilu terbuka, alokasi kursi
 3-8 kursi, metode konversi suara ialah metode *sainte lague* murni.
- (E) *Presidential Threshold* 20%-25% (dua puluh sampai dua puluh lima persen),
Parliamentary Threshold 3,5% (tiga koma lima persen), sistem pemilu terbuka,
 alokasi kursi 3-10 kursi, metode konversi suara ialah metode *kouta hare*.

Dari lima opsi tersebut, akhirnya opsi A disahkan secara aklamasi. Isu yang menuai perdebatan ialah tentang *presidential threshold*. *Persentase* 20%-25% (dua puluh sampai dua puluh lima persen) yang diterapkan di pemilu 2019 mempunyai perbedaan dengan pemilu 2009 dan 2014 dimana pemilu yang lalu pemilihan presiden dengan legislatif digelar secara tidak serentak, sedangkan di 2019 pemilu presiden dan legislatif digelar secara serentak. Hal ini menuai perdebatan karena hasil pemilu 2014 sudah tidak bisa digunakan sebagai acuan perolehan suara dipemilu 2019.⁸⁸ Berbeda dengan *Parliamentary Threshold* 4% (empat persen) dimana semua fraksi menyepakati dengan naiknya 0,5% (nol koma lima persen) *persentase parliamentary threshold* dari pemilu 2019.

Ada beberapa elemen masyarakat baik individu maupun organisasi yang menginginkan parlemen itu kuat dan calon presiden itu lebih dari dua calon. Survey yang dilakukan oleh organisasi perldem yang disampaikan di salah satu acara TV bahwa hasil survey di 28 provinsi lebih dari 51% masyarakat menginginkan calon presiden lebih dari dua pasangan calon, selain itu juga banyak aktivis, akedemis dan pegiat hukum dan

⁸⁸<https://www.google.com/amp/s/nasional.tempo.co/amp/890975/pansus-ruu-pemilu-sepakati-5-opsi-paket-untuk-diputuskan-besok>

politik lainnya yang mengajukan *judicial review* terhadap Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Pasal 222 yang mensyaratkan batas minimal pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*presidential threshold*) 20%-25% (*dua puluh sampai dua puluh lima persen*). Selain itu pula, Rocky Gerung pernah berpendapat di salah satu acara TV, dia mengatakan bahwa apabila pemerintah ingin serius untuk memperkuat sistem presidensial maka turunkan *persentase presidential threshold* dan naikkan *parliamentary threshold*.

Demokrasi secara substantif tidak menentang dengan usaha untuk menyederhanakan partai politik di parlemen dengan sistem *parliamentary threshold* yang diterapkan di Indonesia melalui Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2017 Pasal 414 ayat (1) yang mensyaratkan partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas minimal parlemen sebesar 4%(empat persen) untuk dapat duduk di kursi parlemen. Hal ini tentunya bertentangan demokrasi secara formal dengan teori yang menyatakan bahwa semakin banyak partai politik maka semakin demokratis suatu negara.⁸⁹

Prinsip yang dimiliki oleh *threshold*, pada intinya memiliki tujuan agar terciptanya pemerintahan yang efektif serta memastikan bahwa partai politik yang ada di parlemen adalah partai politik yang memang didukung secara layak oleh masyarakat sebagai pemilih dengan acuan jumlah minimum suara secara nasional atau kursi yang harus didapatkan sebagai bukti riil pilihan masyarakat. (*A threshold is the minimum level of support a party needs to gain representations. Threshold are intended tp provide for effective government and ensure that every party in Parliament has at least a minimal level of electoral support*).⁹⁰

Demokrasi secara formal berpandangan terhadap *threshold* dengan teorinya yang mengatakan bahwa semakin banyak partai politik di parlemen maka semakin demokratis

⁸⁹ Kuswanto. *op.cit*, hlm.95.

⁹⁰ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana. *Op.cit*, hlm. 143.

suatau negara. Dari pandangan tersebut menumbuhkan asumsi bahwa adanya *threshold* di Pemilu hanya mengurangi demokratis di suatu negara. Akan tetapi sebaliknya, demokrasi secara substantif, adanya *threshold* melalui Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 414 Ayat (1) yang mengatur *parliamentary threshold 4%* (empat persen) dan Pasal 222 yang mengatur tentang *presidential threshold 20%-25%* (dua puluh sampai dua puluh lima persen) menguatkan demokrasi sebagai fungsi kontrol terhadap sistem presidensial yang merupakan sistem primer di Indonesia.

Hadirnya *presidential threshold 20%-25%* (dua puluh sampai dua puluh lima persen) setelah *parliamentary threshold 4%* (empat persen) di harapkan bisa memperkuat sistem presidensial. Dengan memberikan kesempatan yang luas terhadap partai politik untuk bisa duduk di parlemen kemudian memaksa untuk berkoalisi dengan adanya *presidential threshold* terbentuk yang namanya multipartai sederhana. Namun hal tersebut apabila dikombinasikan dengan pendapat . Juan J Linz yang berprespektif bahwa penerapan sistem presidensialisme dalam konteks multipartai bukan kombinasi yang cocok karena akhirnya akan berujung pada apa yang disebut dengan *breakdown of democratic regime*.⁹¹

B. Perubahan Ideal dalam Hubungan antara Parliamentary Threshold dan Presidential Threshold Menurut Prinsip-Prinsip Demokrasi

Mahfud MD mendefinisikan di dalam bukunya yang berjudul “Politik Hukum di Indonesia” menyimpulkan bahwa politik hukum ialah garis (kebijakan) resmi tentang hukum atau “*legal policy*” yang dibuat maupun penggantian hukum lama untuk

⁹¹ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana. *op.cit*, hlm. 120.

diberlakukan. Hal tersebut tentunya dalam rangka untuk mencapai tujuan negara yang tercantum di dalam UUD NRI 1945.⁹²

Indonesia memiliki politik hukm nasional sebagai pedoman dasar atas segala bentuk maupun proses perumusan, pembentukan dan pengembangan hukum yang mana hal tersebut memiliki tujuan yakni yang meliputi aspek politik hukum sebagai alat (*tool*) atau sarana dan langkah yang digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu sistem hukum nasional yang dikehendaki. Serta dengan adanya sistem hukum nasional maka akan dapat diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang lebih besar.⁹³

Undang-Undang RI Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu merupakan suatu kebijakan untuk menjalankan salah satu aspek penting dalam Negara demokrasi. Sebagaimana yang diungkapkan dalam UUD NRI 1945 yang membuktikan bahwa Negara Indonesia adalah Negara demokrasi melalui Pasal 1 Ayat (2) yang berbunyi bahwa: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”

Undang-Undang RI Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilu disahkan melalui rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia bersama Pemerintah. Dalam Rancangan Undang-Undang Pemilu memunculkan 5 (lima) isu krusial yang harus diputuskan. 5 (lima) isu tersebut mengenai penentuan *persentase Presidential Threshold*, *persentase Parliamentary Threshold*, metode *konversi* suara, sistem pemilu dan pembagian kursi yang akan diterapkan.

5 (lima) isu krusial tersebut, penulis memandang memiliki keterkaitan satu sama lainnya. Misalnya, penerapan ambang batas threshold biasanya diterapkan di negara yang memakai sistem pemili proporsional terbuka. Apabila besaran

⁹² Moh.Mahfud MD. *loc. cit.*

⁹³ Cindy Permata Sari. *op.cit*, hlm. 5.

persentase parliamentary threshold tinggi maka presidential threshold tidak akan relevan lagi di gunakan. Sebaliknya, apabila besaran persentase parliamentary threshold rendah maka bisa jadi tidak ada gunanya, karena adanya metode konversi suara dan pembagian kursi.

Banyak opsi yang dapat diambil untuk memutuskan 5 (lima) isu krusial diatas. Namun, pemerintah harus merumuskannya dengan mengacu kepada pedoman yang ada yakni politik hukum nasional. Apabila tidak mengacu kepada pedoman yang ada dan hanya memikirkan kepentingan kelompok, tidak *responsif/populistik*, maka bisa jadi produk hukum yang disahkan memiliki karakter konservatif/ortodoks sehingga yang muncul adalah konfigurasi politik otoriter.

Penentuan *persentase Presidential Threshold* dan *Parliamentary Threshold* tentunya harus berpijak dalam beberapa aspek sebagai politik hukum. Diantaranya, UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial melalui beberapa pasal, seperti:

Pasal 4 ayat (1) berbunyi;

“Presiden Republik Indonesia Memegang Kekuasaan Pemerintah Menurut Undang-Undang Dasar”.

Pasal 17 ayat (1) berbunyi;

“Presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara.”

Pasal 17 ayat (2) berbunyi

“Menteri-menteri itu diangkat dan di berhentikan oleh Presiden.”⁹⁴

Selain itu, sebagai politik hukum yang ingin dicapai, pada saat rapat kerja Rancangan Undang-Undang tentang penyelenggaraan pemilu pada hari rabu tanggal 30 November 2016, pemerintah mengusulkan Rancangan Undang-Undang tentang penyelenggaraan pemilu dengan semangat untuk memperkuat sistem pemerintahan presidensial.

Terciptanya sistem pemerintahan yang kuat tentunya juga harus melihat kepada aspek negara demokrasi. Sebagai negara demokrasi tentunya mengedepankan prinsip kebebasan dan persamaan. Penentuan *persentase Parliamentary Threshold* dan *Presidential Threshold* tentunya diharapkan agar memperkuat sistem pemerintahan presidensial dan juga melihat kepada aspek negara demokrasi.

Penentuan persentase *parliamentary threshold* dan *presidential threshold* dengan pedoman atau politik hukum yang menginginkan tegaknya demokrasi dan kuatnya sistem presidensial. Secara umum, sistem demokrasi dengan segala ketentuannya secara formal menginginkan persentase serendah mungkin, namun sebaliknya, sistem presidensial menginginkan persentase setinggi mungkin agar menciptakan suatu pemerintahan yang efektif dan kredibel.

Presidensial seperti yang sudah dijelaskan, merupakan sistem yang tidak tepat apabila disandingkan dengan sistem multi partai, sebab dengan banyaknya partai yang ada di parlemen membuat presiden tidak leluasa bergerak sehingga

⁹⁴ Jamaludin Ghafur dan Allan Fatchan Gani Wardhana. *op.cit*, hlm. 118.

menimbulkan pemerintahan yang tidak efektif, karenanya sistem presidensial menginginkan persentase threshold itu tinggi. Namun hal ini, bertentangan dengan demokrasi secara formal yang menginginkan keterlibatan banyak partai politik di dalam parlemen sebagai pengaplikasian negara demokratis.

Demokrasi secara substantif justru bertolak belakang dengan pandangan demokrasi secara formal. Demokrasi secara substantif berpandangan bahwa presidensial adalah sistem priemer di Indonesia dan demokrasi dijalankan sebagai fungsi kontrol terhadap presidensial. Oleh karenanya, demokrasi secara substantif tidak ada problem dengan persentase tinggi yang diinginkan oleh sistem presidensial.

Undang-undang NRI Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, melalui Pasal 222 dan Pasal 414 ayat (1), menetapkan persentase *parliamentary threshold* sebesar 4% (empat persen) dan *presidential threshold* 20%-25% (dua puluh sampai dua puluh lima persen) memiliki hubungan yakni, untuk tetap menciptakan sistem kepartaian di parlemen dengan menetapkan *persentase* ambang batas *parliamentary threshold* 4% (empat persen). Kemudian memaksa partai-partai politik untuk berkoalisi atau bergabung untuk dapat mencalonkan Presiden dan Wakil Presiden melalui ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden atau *presidential threshold* 20%-25% (dua puluh sampai dua puluh persen) untuk memperkuat sistem presidensial.

Demokrasi secara formal memandang Undang-undang NRI Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu Pasal 222 dan Pasal 414 ayat (1) sejalan dengan

kehendaknya, tentunya dengan tetap tidak mengesampingkan sistem presidensial. Dengan besaran persentase parliamentary threshold 4% menghasilkan ada 9 (Sembilan) partai politik yang duduk di parlemen pada periode 2019-2024.

Demokrasi secara substansi, dengan hadirnya 9 (Sembilan) partai politik di parlemen menganggap tidak baik, karena tidak sejalan dengan sistem presidensial sebagai sistem primier. Demokrasi secara substansi menginginkan partai politik di parlemen sedikit agar terciptanya pemerintahan yang efektif dan kredibel dengan tetap mendengar suara rakyat secara penuh dan tetap memegang prinsip *government of the people, by the people, for the people*.

Threshold diterapkan di Indonesia, secara esensi hadir untuk membatasi agar tidak semua partai politik peserta pemilu bisa masuk ke parlemen. Karena pasca orde baru, banyak sekali partai politik yang bermunculan. Inilah fungsi yang dijalankan *parliamentary threshold* sebagai ambang batas parlemen. Namun, kehadiran *presidential threshold* yang diterapkan di Indonesia saat ini, sangat jauh dari esensi diterapkannya threshold. Presidential threshold hanya bisa menggabungkan partai politik agar dapat mencalonkan calon Presiden dan Wakil Presiden, walaupun gabungan partai politik tersebut tidak absolut.

Gabungan partai politik yang tidak absolut bahkan berdampak kepada sistem presidensial. Meskipun desain sistem pemilu 2019 dilaksanakan secara serentak melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 diharapkan menjadi asupan tambahan untuk bisa memperkuat sistem pemerintahan presidensial karena pembentukan koalisi lebih awal sehingga

diharapkan agar koalisi partai akan lebih solid. Meski demikian, tetap saja tidak menjamin keutuhan suatu koalisi atau gabungan partai politik.

Besaran persentase ambang batas *parliamentary threshold* 4% (empat persen) tetap saja menjadi sebuah masalah apabila di sandingkan dengan pendapat Juan J Linz yang mengemukakan bahwa ketidak stabilan dan tidak efektifnya suatu pemerintahan yang menganut sistem presidensial dikarenakan adanya kombinasi sistem presidensial dengan sistem multipartai. Selain itu, pengalaman di Indonesia juga membuktikan bahwa koalisi partai politik cenderung rapuh sehingga membuat tidak stabilnya pemerintahan.

Parliamentary Threshold 4%(empat persen) yang di terapkan di pemilihan umum 2019, menghasilkan 9 (sembilan) partai yang duduk di parlemen. Adapun jumlah partai yang ideal duduk di parlemen negara Indonesia tidak lebih dari 4 (empat) partai. Tidak kurang dari 4 (empat) partai, karena Indonesia pernah mengalami pengalaman buruk saat Orde Baru.

Keadaan pemerintahan dengan hasil hubungan *persentase parliamentary threshold* 4% dan *presidential threshold* 20%-25% tentunya tidak signifikan memperkuat sistem presidensial sebagai sistem primer dan demokrasi sebagai kontrol sistem. Hal ini karena dalam sistem presidensial, pemerintahan tidak akan berjalan secara efektif apabila memiliki banyak partai politik yang duduk di kursi parlemen. Dan pada sistem demokrasi, partai politik hanya fokus kepada perang ideologi antar partai politik di parlemen serta hanya mementingkan kepentingan kelompok sehingga mengesampingkan kepentingan rakyat. Hal ini tentunya

bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Pasal 1 Ayat (3) yang mengamanatkan kedaulatan berada di tangan rakyat.

Undang-Undang RI Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu masih menginginkan terciptanya multi partai di parlemen dengan menerapkan *parliamentary threshold 4%* namun agar terciptanya sistem presidensial yang kuat, mencoba untuk memberikan ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden melalui *presidential threshold 20%-25%*. Dengan *persentase threshold* yang diterapkan tersebut, tentu saja akan membuat pemerintahan berjalan tidak efektif sama halnya dengan pemerintahan sebelumnya.

Kokohnya demokrasi dan kuatnya presidensial menurut penulis akan terlaksana apabila *parliamentary threshold* dinaikan, dan *presidential threshold* diturunkan. Dengan dinaikannya *parliamentary threshold* maka akan mengurangi jumlah partai yang duduk di kursi parlemen dan dengan demikian perperangan ideologi partai di kursi parlemen akan berkurang dan fokus untuk menjalankan aspirasi rakyat akan terjalankan. Selain itu, diturunkannya *presidential threshold* akan berdampak kepada banyaknya calon Presiden dan Wakil Presiden yang berlaga, yang membuat masyarakat akan leluasa dalam memilih, serta dengan diturunkannya *presidential threshold*, Presiden dan Wakil Presiden akan leluasa dalam memimpin negara ini tanpa adanya belenggu yang diberikan oleh koalisi partai politik yang mengusungnya.

C. Potensi Perubahan Politik yang Akan Terjadi dalam Hubungan antara Parliamentary Threshold dan Presidential Threshold Di Indonesia.

Kokohnya demokrasi dan kuatnya presidensial seperti yang dijelaskan pada analisis sebelumnya bisa dioptimalkan melalui hubungan *parliamentary threshold* dan *presidential threshold* dengan cara *parliamentary threshold* dinaikkan, dan *presidential threshold* diturunkan. Dengan dinaikannya *parliamentary threshold* maka akan mengurangi jumlah partai yang duduk di kursi parlemen dan dengan diturunkannya *presidential threshold* akan berdampak kepada banyaknya calon Presiden dan Wakil Presiden yang berlaga serta Presiden terpilih akan leluasa dalam memimpin negara ini tanpa adanya belenggu yang diberikan oleh koalisi partai politik yang mengusungnya.

Persentase Parliamentary Threshold dinaikan akan mengurangi jumlah partai politik yang ada di kursi parlemen, dengan demikian peranan ideologi partai politik di kursi parlemen akan berkurang dan fokus untuk menjalankan aspirasi rakyat akan terjalankan. Dengan dinaikannya ambang batas parlemen dan diturunkannya ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, maka esensinya adalah mengurangi partai politik dan menguruskan atau bahkan menghilangkan koalisi.

Presidential threshold diturunkan, akan mengurangi jumlah partai dalam koalisi atau bahkan menghilangkan koalisi, karena dengan diturunkannya *presidential threshold* partai politik sebagai pengusung calon yang sesuai konstitusi akan lebih leluasa dalam mencalonkan pasangan Presiden dan Wakil

Presiden. Dengan diturunkannya ambang batas pencalonan Presiden dan Wakil Presiden atau *presidential threshold* maka akan membuka peluang lebih luas untuk para calon yang merupakan putra/putri terbaik bangsa untuk bisa mendapatkan kursi kekuasaan meskipun tidak melalui jalur independen.

Presidential threshold diturunkan memiliki keuntungan bagi Presiden yang terpilih dalam memimpin pemerintahan di masanya. Presiden akan leluasa dalam hal menjalankan tugasnya dan mempertanggung jawabkannya kepada masyarakat Indonesia tanpa mempertimbangkan atau konsultasi terlebih dahulu kepada partai politik pengusungnya.

Hubungan yang coba dibangun dengan cara menaikkan *persentase parliamentary threshold*, dan *presidential threshold* diturunkan bukan tidak memiliki ancaman. Dengan dinaikannya *parliamentary threshold* akan berefek kepada berkurangnya partai politik diparlemen seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, dan diturnkannya *presidential threshold* akan semakin memberikan keluasaan kepada presiden.

Presidensial akan kokoh dengan hubungan yang coba dibangun melalui dinaikannya *Persentase Parliamentary Threshold* dan *presidential threshold* diturunkan akan yang menghasilkan berkurangnya partai politik di parlemen serta presiden akan lebih mudah dalam memimpin negara ini. Dengan hal demikian, bukan tidak mungkin akan menjadi ancaman bahwa kejadian pada Orde Baru akan terulang kembali. Oleh karenanya, demokrasi substatif memberikan catatan bahwa demokrasi sebagai kontrol sistem terhadap sistem primer yakni sistem

presidensial, harus mengedepankan prinsip kebebasan dan persamaan kepada warga negara.

Sistem presidensial akan serasi dengan sistem demokrasi yang diterapkan di Indonesia melalui hubungan *persentase threshold* yang coba dibangun. Pemerintahan presidensial akan kokoh dan prinsip kebebasan dan persamaan akan mudah dilaksanakan sebagai kehendak demokrasi. Politik pun cenderung akan stabil, meskipun para kalangan yang masih memandang demokrasi secara formal memandangnya negara akan tidak demokratis.