

IMPLIKASI HUKUM AMBANG BATAS PARLEMEN TERHADAP HAK KONSTITUSI WARGA NEGARA

Oleh :

Haerul Juandita¹⁾, H. M. Galang Asmara²⁾, Rachman Maulana Kafrawi³⁾
^{1,2,3} Fakultas Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mataram
email: juan94haerul@gmail.com

Informasi Artikel

Riwayat Artikel :

Submit, 9 Maret 2026
Revisi, 27 Mei 2026
Diterima, 29 Mei 2026
Publish, 31 Mei 2026

Kata Kunci :

Ambang Batas Parlemen,
Hak Konstitusional,
Suara Terbuang.

ABSTRAK

Perwujudan Kedaulatan rakyat salah satunya melalui Pemilihan Umum (Pemilu), di dalam perjalanannya proses pemilu di Indonesia terdapat penerapan ambang batas parlemen (*Parliamentary Trasehold*) yaitu batasan bagi Partai Politik untuk menempatkan wakilnya di parlemen dengan tujuan menyederhanakan sistem kepartaian. Permasalahannya adalah penerapan ambang batas parlemen membuat banyak suara rakyat terbuang dan tidak adil bagi partai politik baru dan hanya menguntungkan partai politik besar. Hal ini berkaitan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) dan demokrasi khususnya hak-hak politik. Tujuan penelitian ini Adalah *pertama* untuk menjelaskan penerapan ambang batas parlemen sejak diberlakukan di Indonesia dan hubungan dengan pemberlakuannya terhadap pemenuhan hak-hak politik rakyat. *Kedua*, bentuk atau model yang bisa diterapkan dalam pemilu yang berkaitan dengan ambang batas yang bisa diterapkan di Indonesia. Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif dengan menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan masalah hukum yang diteliti melalui pendekatan peraturan perundang-undangan, kasus, perbandingan, konseptual dan analisis. Penelitian ini menyimpulkan *pertama*, Pemberlakuan ambang batas parlemen dimulai sejak Pemilu 2009 hingga Pemilu 2024 dengan persentase yang cenderung naik yang mengakibatkan jutaan suara sah terbuang. Penerapan Ambang Batas parlemen mengakibatkan banyaknya suara sah pemilih yang terbuang yang berimplikasi terhadap adanya hak konstitusional rakyat tidak terpenuhi terutama hak memilih dan dipilih serat turut serta dalam pemerintahan. *Kedua* model yang bisa diterapkan dalam pemilihan umum legislatif agar bisa dipenuhinya hak konstitusional rakyat adalah dengan melakukan pemilihan umum tanpa adanya ambang batas parlemen atau tetap dengan ambang batas parlemen tetapi dengan penyesuaian ambang batas sesuai dengan prinsip keadilan dan Hak asasi manusia.

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license



Corresponding Author:

Nama: Haerul Juandita
Afiliasi: Universitas Mataram
Email: juan94haerul@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Secara konstitusional, kedudukan rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di Indonesia dijamin oleh Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945”. Dalam prosesnya, sistem kedaulatan rakyat ini diimplementasikan melalui sistem yang langsung (*direct democracy*) dan sistem perwakilan (*indirect democracy/representative democracy*). Kedudukan rakyat sebagai pilar utama demokrasi sangat

memengaruhi stabilitas nilai-nilai demokratis di Indonesia, sehingga diperlukan landasan regulasi yang berkepastian hukum. Mengingat karakteristik Indonesia sebagai negara kepulauan dengan pluralitas suku, agama, dan budaya, kehadiran institusi yang mampu mengintegrasikan seluruh elemen masyarakat menjadi krusial. Hal ini bertujuan untuk mengoptimalkan pelayanan publik sekaligus memperkuat akuntabilitas dalam merumuskan arah kebijakan nasional.

Implementasi kedaulatan rakyat secara nyata diwujudkan melalui penyelenggaraan Pemilihan Umum. Dalam sejarahnya, sistem pemilu di Indonesia terus bertransformasi sebagai langkah korektif terhadap praktik pengabaian prinsip demokrasi yang terjadi di era Orde Baru. Hal ini tercermin dari reformasi regulasi pemilihan umum yang dilakukan secara periodik. Pada dasarnya, keterlibatan warga dalam pemilu bukan sekadar kewajiban politik, melainkan manifestasi dari upaya penegakan kedaulatan rakyat sekaligus perlindungan terhadap hak asasi manusia. Penyelenggaraan pemilihan umum merupakan *conditio sine qua non* atau prasyarat mutlak dalam sistem demokrasi kontemporer. Melalui mekanisme ini, rakyat mendelegasikan hak politiknya secara temporer kepada individu terpilih untuk berpartisipasi dalam tata kelola pemerintahan. Hak yang diserahkan tersebut merupakan wujud otoritas berdaulat warga negara untuk terlibat aktif dalam menjalankan jalannya pemerintahan.

Sejak dimulainya era demokratisasi pada tahun 1999, reformasi hukum pemilu di Indonesia telah memperkenalkan konsep ambang batas perwakilan atau *threshold* dalam proses seleksi anggota DPR RI. Mengingat mekanisme ini secara khusus menargetkan syarat perolehan kursi di lembaga legislatif, kebijakan tersebut kemudian lebih dikenal luas dengan istilah *parliamentary threshold*. *Parliamentary threshold* merupakan standar minimum suara yang wajib dicapai oleh partai politik agar dapat disertakan dalam pembagian kursi legislatif. Merujuk pada Pasal 414 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017, ditetapkan batas minimal sebesar 4% dari total suara sah nasional sebagai prasyarat bagi partai peserta pemilu untuk masuk ke DPR. Konsekuensi dari norma *a quo* adalah partai politik yang gagal mencapai angka persentase tersebut akan kehilangan hak atas kursi di DPR, sekalipun terdapat calon legislatif dari partai tersebut yang meraih suara signifikan secara individu.

Secara politik hukum, pemberlakuan ambang batas ditujukan sebagai instrumen untuk merampingkan komposisi partai politik di lembaga legislatif demi mewujudkan sistem kepartaian yang lebih sederhana. Permasalahannya kemudian muncul adalah penerapan ambang batas parlemen membuat banyak suara rakyat terbuang (*waste voted*) dan tidak terakomodir dimana pada Pemilu 2019 diperkirakan 13.594.842 suara sah pemilih terbuang sebagaimana

yang diungkapkan oleh Titi Anggraeni Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

Dari banyaknya suara pemilih yang terbuang dikarenakan memilih Partai politik yang tidak lolos ambang batas parlemen, terdapat beberapa calon legislatif (Caleg) yang pada pemilihan umum (Pemilu) karena memilih partai politik yang tidak lolos ambang batas parlemen sebagai “Kendaraan Politiknya”, tidak bisa melangkah maju menjadi perwakilan konstituennya yang telah memilihnya padahal dari segi perolehan suara yang memilih mereka, mereka Adalah pemilik suara terbanyak atau salah satu daripada pemilik suara yang berhak lolos dan maju sebagai perwakilan tetapi gagal karena adanya aturan ambang batas parlemen yang diterapkan pada pemilihan umum legislatif di Indonesia. Contoh kasus gagalnya Ketua Harian Nasional DPP Partai Perindo Tuan Guru Bajang Zainul Majdi yang mendapat suara paling banyak dalam Pemilihan Legislatif (Pileg) 2024 di Nusa Tenggara Barat II, kemudian ada Achmad Baidowi, Caleg dengan perolehan suara terbesar ke-3 yang mencapai 359.189 suara, Achmad Baidowi yang merupakan *incumbent* dan sudah menjadi Anggota DPR dari Dapil Jatim XI selama dua periode. Ironisnya, Achmad Baidowi tidak mampu berlanjut ke Senayan, akibat perolehan suara partainya, PPP yang kurang dari ambang batas parlemen 4%, dan terdapat nama Grace Natalie yang merupakan mantan Ketua Umum PSI dan saat ini menjadi Wakil Ketua Dewan Pembina tidak dapat lolos ke Senayan, akibat perolehan suara Partai PSI masih di bawah ambang batas.

Padaahal, data rekapitulasi menunjukkan perolehan suara Grace Natalie mencapai 193.556 tertinggi dari calon legilatif lain yang berkompetisi di dapil Jakarta III.

Bagi beberapa pihak aturan parliamentary threshold tidak adil bagi partai politik baru dan calon legislatif yang memilih kendaraan partai politik baru atau partai politik kecil dalam bertarung dalam kompetisi politik dan hanya menguntungkan partai politik besar. Hal ini berkaitan dengan Hak Asasi Manusia (HAM) dan demokrasi khususnya hak-hak politik, hak-hak politik yang diatur dalam DUHAM diantaranya berhak turut serta dalam pemerintahan negaranya secara langsung atau melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas; Berhak atas kesempatan yang sama untuk diangkat dalam jabatan pemerintahan negaranya. Kemauan rakyat harus menjadi dasar kekuasaan pemerintah, dimana kehendak ini harus dinyatakan dalam pemilihan umum yang dilaksanakan secara berkala dan murni, dengan hak pilih yang bersifat umum dan setara, dengan pemungutan suara secara rahasia ataupun dengan prosedur lain yang menjamin kebebasan memberikan suara. Didalam Konstitusi Indonesia Hak turut serta dalam pemerintahan adalah salah satu hak yang diakui oleh dunia internasional dan banyak

negara di dunia. Indonesia sebagai negara yang menganut asas demokrasi juga mengakui dan melindungi hak ini, sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 Pasal 27 dan 28D, serta dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia Pasal 43 ayat (1), (2), dan (3). Perincian hak ini yaitu hak untuk memilih dan dipilih dalam Pemilihan Umum, hak turut serta dalam pemerintahan secara langsung atau melalui wakil yang dipilihnya, hak untuk duduk dalam jabatan pemerintahan, serta hak untuk mengajukan pendapat, permohonan, pengaduan, dan atau usulan kepada pemerintah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang bersih, efektif, dan efisien

Secara substansial, implementasi *parliamentary threshold* menyimpan potensi pelanggaran terhadap hak politik warga negara. Mekanisme ini membatalkan mandat pemilih terhadap kandidat di daerah pemilihan hanya karena partai pengusungnya gagal melampaui ambang batas perolehan suara nasional. Padahal, esensi dari sistem proporsional yang dianut Indonesia adalah terciptanya korelasi linear antara persentase perolehan suara dan jumlah kursi di parlemen. Oleh sebab itu, idealitas sistem proporsional menuntut reduksi maksimal terhadap suara yang terbuang (*wasted votes*) demi menghindari terjadinya disproportionalitas yang mencederai keadilan pemilu. Penerapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) secara faktual masih menyisakan sejumlah permasalahan demokrasi dan pelanggaran terhadap hak politik rakyat. Berdasarkan permasalahan tersebut, sebagaimana yang telah dijabarkan di atas, maka penulis menjadikan hal ini menarik dan penting untuk dibahas. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan pertimbangan serta masukan terkait adanya penerapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) di dalam sistem pemilu di Indonesia terhadap pemenuhan hak-hak Politik Rakyat Indonesia.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana Penerapan Ambang Batas Parlemen (*Parlementary Trasehold*) di Indonesia dan Implikasi Hukum Ambang Batas Parlemen (*Parlementary Trasehold*) terhadap Hak Konstitusi Warga Negara terutama Hak-Hak Politik?
2. Bagaimana Model Pelaksanaan Pemilihan Umum Proporsional yang Bisa di Terapkan di Indonesia Terkait Penerapan Ambang Batas Parlemen?

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum yang bersifat normatif, yang artinya penelitian terhadap suatu masalah yang akan dilihat dari aspek hukum nya yakni dengan cara meneliti bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder kemudian dikaitkan dengan permasalahan yang ada. Pendekatan yang dilakukan penulisan ini adalah

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*), Pendekatan Analisis (*analytical approach*). Kemudian Pendekatan kasus dalam penelitian hukum normatif bertujuan untuk mempelajari penerapan norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum. Pendekatan ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi, dalam peneletian ini juga menggunakan Pendekatan perbandingan hukum dilakukan untuk membandingkan dua atau lebih variabel yang sama dalam sistem hukum yang berbeda sehingga ditemukan persamaan dan perbedaan dari masing-masing variabel tersebut dan terakhir penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual yaitu kerangka konseptual yang merupakan gambaran bagaimana hubungan antara konsep-konsep yang akan diteliti. Jenis bahan hukum dan sumber bahan hukum terdiri dari bahan hukum primer seperti peraturan perundang - undangan terkait isu hukum yang diteliti, bahan hukum sekunder seperti buku, jurnal dan literatur-literatur yang berkaitan dengan objek kajian serta bahan hukum tersier. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan oleh Peneliti adalah melalui studi kepustakaan. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode analisis yang bersifat deskriptif kualitatif yakni dengan melakukan penemuan hukum dengan menggunakan intepretasi (penafsiran) hukum dalam menemukan hukum.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penerapan Ambang Batas Parlemen (*Parliamentary Trasehold*) di Indonesia

Dalam sistem pemilu proporsional, dikenal sebuah instrumen yang disebut sebagai ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*). Mekanisme ini menetapkan syarat perolehan suara minimum bagi partai politik untuk dapat dilibatkan dalam pembagian kursi di lembaga legislatif. Konsekuensinya, partai yang gagal menyentuh persentase tersebut secara otomatis akan tereliminasi dari tahap penghitungan alokasi kursi, sebagaimana yang diterapkan dalam konteks hukum pemilu di Indonesia.

Ambang batas parlemen secara resmi diperkenalkan dalam sistem pemilu nasional melalui Pasal 202 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008. Aturan yang mulai berlaku pada Pemilu 2009 ini menetapkan kriteria kelayakan bagi partai politik peserta pemilu, yakni wajib mengantongi sedikitnya 2,5% suara sah berskala nasional. Tanpa pemenuhan syarat kuantitatif tersebut, partai politik tidak memiliki akses dalam tahap alokasi kursi di tingkat pusat..

Pada implementasi pertamanya di Pemilu 2009, tercatat sembilan partai politik mampu melampaui limitasi 2,5%, sementara terdapat lebih dari 19 juta suara sah (sekitar 18,29%) yang terbuang karena tidak dapat dikonversi menjadi kursi.

Dinamika ini berubah pada Pemilu 2014 saat ambang batas ditingkatkan menjadi 3,5% sesuai mandat UU No. 8 Tahun 2012. Meskipun jumlah kontestan menyusut menjadi 12 partai, efisiensi konversi suara meningkat; tercatat 10 partai berhasil masuk ke parlemen dengan menyisakan 2.968.844 suara yang tidak terwakili.

Kenaikan parliamentary threshold menjadi 4% mulai diberlakukan pada Pemilu 2019 dan dipertahankan pada Pemilu 2024, merujuk pada landasan hukum yang sama yaitu Pasal 414 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017. Meskipun ambang batasnya identik, terdapat perbedaan hasil yang cukup mencolok. Pada 2019, dari 16 partai nasional, sebanyak 9 partai berhasil mengamankan kursi dengan menyisakan 13.594.842 suara yang tidak terkonversi. Sementara itu, pada 2024 yang diikuti oleh 18 kontestan, jumlah partai yang melenggang ke Senayan menyusut menjadi 8 partai, yang berdampak pada meningkatnya jumlah suara terbuang menjadi 17.304.303 suara sah.

Implikasi Hukum Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Threshold) terhadap Hak Konstitusi Warga Negara terutama Hak-Hak Politik.

Konstitusi melalui Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 memberikan mandat tegas bahwa negara, terutama pemerintah, memegang tanggung jawab penuh dalam melindungi, memajukan, serta menegakkan hak asasi manusia. Hal ini mencakup jaminan atas aspirasi politik warga negara, baik dalam kapasitasnya untuk memilih maupun dipilih. Sebagai konsekuensi yuridis, pemerintah harus mengoptimalkan seluruh instrumen dan sumber daya yang ada guna memastikan kebebasan personal dalam berdemokrasi dapat terlaksana tanpa hambatan.

Kewajiban negara dalam memproteksi hak politik tidaklah bersifat tunggal, melainkan mencakup dimensi upaya (*conduct*) sekaligus dimensi capaian (*result*). Negara memiliki tugas yang tidak hanya selesai pada tahap perumusan norma atau aturan main pemilu semata. Sebaliknya, efektivitas fungsi negara diukur dari sejauh mana regulasi tersebut mampu menjamin terpenuhinya hak-hak politik secara substantif, bukan sekadar pemenuhan administratif di atas kertas, seperti pengesahan UU Partai Politik, UU Penyelenggara Pemilu, hingga aturan teknis pelaksana lainnya. Lebih jauh, negara memikul tanggung jawab moral dan konstitusional untuk menjamin bahwa proses pemilu membuahkan hasil (*result*) yang mencerminkan prinsip jujur dan adil sesuai amanat UUD 1945. Penegakan instrumen hukum ini menjadi prasyarat mutlak guna memastikan hak politik warga negara tidak sekadar diakui secara tertulis, tetapi juga terlindungi secara nyata.

Eksistensi negara demokrasi sangat bergantung pada aktualisasi hak-hak politik para warganya. Melalui mekanisme pemilihan umum,

partisipasi masyarakat berperan sebagai instrumen vital dalam membangun pemerintahan yang memiliki legitimasi kuat—sebuah otoritas yang berdiri di atas fondasi dukungan publik. Selain berfungsi sebagai wadah seleksi kepemimpinan (*leadership selection*) untuk menghasilkan figur yang kredibel, pemilu juga menjadi penentu arah masa depan bangsa. Mengingat krusialnya peran suara rakyat dalam demokrasi formal, negara memikul tanggung jawab penuh untuk menjamin bahwa hak politik setiap warga negara tidak hanya diakui, tetapi juga terwujud secara nyata dalam setiap tahapan pemilu.

Penyelenggaraan pemilu di Indonesia mengadopsi mekanisme ambang batas parlemen dengan maksud menyederhanakan jumlah fraksi di lembaga legislatif. Namun, kenaikan angka ambang batas yang signifikan secara periodik telah mengakibatkan degradasi terhadap suara sah dari partai yang gagal memenuhi persyaratan tersebut. Secara doktrinal, penerapan kebijakan ini bertujuan untuk menciptakan efektivitas kinerja legislatif. Oleh sebab itu, fungsi PT tidak boleh bergeser menjadi instrumen yang menghambat atau mematikan hak pilih yang dimiliki oleh setiap warga negara. Ketika mekanisme ini menjadi penghambat konstitusional bagi hak untuk memilih dan dipilih, muncul persoalan serius. Pembatasan suara pemilih yang gagal mengakomodasi kandidat terpilih akibat aturan ambang batas mencerminkan adanya praktik diskriminatif dalam penggunaan hak politik. Kondisi ini pada akhirnya menghalangi partisipasi warga negara secara penuh dalam struktur pemerintahan.

Kebijakan *parliamentary threshold* secara prinsip berpotensi mencederai kedaulatan politik rakyat yang dijamin dalam kontestasi demokrasi. Dengan menjadikan perolehan suara nasional sebagai standar eliminasi, mekanisme ini secara langsung menegasikan suara konstituen di daerah pemilihan. Akibatnya, kepercayaan yang telah diberikan kepada wakil rakyat tertentu menjadi tidak berarti hanya karena partainya tidak memenuhi kriteria kuantitatif di level pusat. Hal ini terjadi semata-mata karena partai pengusung gagal melampaui batasan kursi di tingkat pusat. Secara lebih mendalam, eksistensi ambang batas tersebut dinilai bertentangan dengan prinsip keadilan sosial yang menjadi esensi sila kelima Pancasila. Kebijakan ini menciptakan ketimpangan dalam representasi politik, di mana hakikat "keadilan bagi seluruh rakyat" tereduksi oleh persyaratan kuantitatif yang membatasi pengakuan atas aspirasi sah masyarakat. Adanya deferensiasi dalam pengakuan hak pilih ini menurunkan martabat suara rakyat, mengingat aspirasi politik warga negara baru dianggap sah atau terakomodasi hanya jika berkorespondensi dengan perolehan suara partai yang memenuhi ambang batas tersebut. Data lapangan menunjukkan adanya disparitas tajam antara perolehan suara individu dengan hak representasi akibat regulasi *parliamentary threshold*. Fakta ini terlihat dari performa elektoral TGB Zainul Majdi

dalam Pemilu 2024, di mana rekapitulasi KPU RI mencatat perolehan pribadi sebesar 182.024 suara, menjadikannya peraih suara terbanyak di NTB II. Ironisnya, meski sukses membawa partainya meraih total 206.299 suara di daerah tersebut, ia tetap gagal melaju ke Senayan. Realitas pahit ini merupakan pengulangan dari preseden Tsamara Amany (PSI) pada Pemilu 2019 di Dapil Jakarta 2. Walaupun Tsamara mampu mengungguli raihan suara enam caleg terpilih lainnya, ia kehilangan hak kursi karena partai pengusungnya tidak memenuhi syarat ambang batas minimal nasional. Hal ini membuktikan bahwa ambang batas parlemen dapat membatalkan mandat rakyat yang sudah diberikan secara langsung kepada figur tertentu.

Dinamika pengambilan keputusan saat ini cenderung bias terhadap kepentingan partai-partai mayoritas, yang berakibat pada tidak terwakilinya keberagaman suara rakyat secara menyeluruh. Fenomena ini berdampak langsung pada hilangnya akses bagi kelompok minoritas untuk memengaruhi kebijakan publik, yang pada akhirnya mengancam prinsip inklusivitas dalam sistem demokrasi kita. Pembatasan melalui ambang batas parlemen ini telah menghalangi aktualisasi hak politik warga negara, sebuah hak yang secara alamiah (*natural rights*) melekat dalam setiap individu di negara demokrasi. Alih-alih memperkuat sistem, aturan ini justru mempersempit ruang gerak politik hingga memicu dominasi oligarki politik. Mengingat adanya pertentangan mendasar antara ketentuan ini dengan hak konstitusional dan asas keadilan, maka pengkajian ulang terhadap relevansi ambang batas parlemen menjadi sesuatu yang tidak bisa ditunda lagi demi tegaknya kedaulatan rakyat.

Walaupun merujuk pada studi kasus yang terjadi pada Pengadilan HAM Eropa terkait penerapan Ambang Batas Parlemen antara Pemerintah Turki melawan gugatan dari Yumak dan Sadak terkait ambang batas parlemen 10 % yang diterapkan oleh Turki, Pengadilan HAM Eropa memutuskan bahwa penerapan ambang batas parlemen sebesar 10 % tidak terdapat pelanggaran, tetapi dalam putusannya Pengadilan HAM Eropa menetapkan syarat mengapa aturan tersebut tidak ditetapkan sebagai pelanggaran HAM selama negara dapat membuktikan bahwa kebijakan tersebut bertujuan untuk stabilitas, adanya alternatif (seperti jalur independen), dan disesuaikan dengan konteks politik nasional yang spesifik. Melihat daripada syarat yang ditetapkan oleh Pengadilan HAM Eropa terkait ambang batas parlemen jika peneliti membandingkan dengan apa yang ada di Indonesia saat ini, bahwa di Indonesia belum terdapat jalur “alternatif” seperti yang diterapkan Turki dengan jalur Independennya dan Koalisi Pemilihan (Adanya peluang bagi kelompok politik untuk membentuk koalisi agar dapat melampaui ambang batas tersebut). Dengan jalur independennya masyarakat minoritas seperti etnis kurdi dapat mengirimkan perwakilannya

ke parlemen karena di sistem pemilihan turki kandidat independen tidak diterapkan ambang batas parlemen.

Menurut Jimly Ashidique bahwa kebijakan electoral harus menjaga keseimbangan antara efektivitas pemerintahan dan keadilan representasi, oleh karena itu dalam implementasi norma *parliamentary trasehold* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut peneliti belum menemukan keseimbangan karena tidak adanya jalur “alternatif” dalam sistem pemilu di Indonesia dalam mengantisipasi dampak dari penerapan ambang batas parlemen yang mana dalam pelaksanaannya mengakibatkan banyak jutaan suara sah terbang yang tidak bisa dikonversi menjadi perwakilan.

Model Pelaksanaan Pemilihan Umum Proporsional Yang Bisa Di Terapkan Di Indonesia Terkait Penerapan Ambang Batas Parlemen

Mengingat kompleksitas dampak dari *parliamentary threshold*, peneliti memandang perlunya formulasi model ambang batas yang mampu menyelaraskan antara urgensi stabilitas pemerintahan dan nilai inklusivitas demokrasi. Kebijakan ini seyogianya dirancang untuk memberikan proteksi terhadap hak politik kelompok minoritas sembari tetap mengupayakan konsolidasi sistem kepartaian yang kompetitif. Penyesuaian yang presisi menjadi krusial guna menghindari anomali dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Oleh karena itu, peneliti menawarkan beberapa poin rekonstruksi sebagai berikut:

Model Pemilihan Umum Tanpa Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Trasehold)

Munculnya ketimpangan perlakuan dalam implementasi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) antara level pusat dan daerah menunjukkan adanya ambivalensi hukum. Hal ini berpangkal pada Putusan Mahkamah Konstitusi No. 52/PUU-X/2012 yang menegaskan bahwa pemberlakuan PT di tingkat DPRD Provinsi serta Kabupaten/Kota adalah inkonstitusional. MK menilai mekanisme tersebut melanggar kedaulatan rakyat dan prinsip rasionalitas. Secara tersirat, putusan ini memaparkan adanya inkonsistensi logis; di satu sisi MK membatalkan PT untuk daerah karena dianggap mencederai hak politik, namun di sisi lain tetap mempertahankannya untuk DPR RI, yang mencerminkan ketidaksinkronan dalam mendudukkan dasar filosofis kebijakan tersebut.

Jika melihat daripada maksud penerapan ambang batas parlemen ini adalah untuk menyederhanakan partai politik karena ditakutkan akan terjadinya fragmentasi politik jika tidak diterapkan, maka yang dibutuhkan adalah skema yang memungkinkan penyederhanaan partai politik tanpa adanya ambang batas parlemen agar terwujudnya kedaulatan rakyat, keadilan dan terpenuhinya hak konstitusional dalam hal ini hak politik. Dalam praktiknya, saat ini telah terdapat skema pengecekan administrasi serta pengecekan

faktual diterapkan Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk menyeleksi Partai Politik yang bisa maju berkompetisi dalam pemilihan umum. Maksudnya, Ketika menetapkan Partai politik berhak maju dalam pemilihan umum, seharusnya calon anggota legislatif tersebut berhak mendapatkan tempat di Dewan Perwakilan Rakyat ketika memiliki suara tertinggi di daerah pemilihannya. Selain itu, yang dapat dilakukan guna penyederhanaan parpol yang mengikuti pemilu dapat dengan menambahkan persyaratan tambahan terkait berapa lama partai politik itu didirikan dan seberapa kuat peranan partai politik tersebut dalam membentuk kadernya, dengan syarat partai politik wajib memiliki “Sekolah Kader” yang berjenjang.

Selain dengan verifikasi terhadap partai politik skema *Stembus accord* bisa dijadikan opsi jalan Tengah antara kebutuhan penyederhanaan partai politik dan menjaga keterwakilan suara di DPR, *Stembus accord* dari bahasa Belanda yang secara harfiah berarti "kesepakatan kotak suara" adalah sebuah mekanisme hukum dalam sistem pemilu di mana partai-partai politik peserta pemilu melakukan kesepakatan untuk menggabungkan sisa suara mereka. Tujuan utama dari mekanisme ini adalah untuk meminimalisir terbuangnya suara konstituen akibat adanya ambang batas atau kuota perolehan suara seperti *parliamentary threshold* yang tidak terpenuhi oleh satu partai secara mandiri.

Secara teknis, jika sebuah partai tidak mencapai jumlah suara minimal untuk mendapatkan kursi, sisa suaranya tidak hangus melainkan dijumlahkan dengan sisa suara partai lain yang telah terikat perjanjian sebelumnya. Penggabungan ini memungkinkan akumulasi suara mencapai satu kursi yang kemudian diberikan kepada partai dalam kelompok tersebut biasanya kepada partai dengan sisa suara terbesar. Mekanisme ini memiliki histori dalam pemilu di Indonesia, khususnya pada periode awal kemerdekaan dan periode reformasi, pada Pemilu 1955 adalah pertama kali *stembus accord* diterapkan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang No. 7 Tahun 1953. Pada saat itu, Indonesia menggunakan sistem proporsional tertutup. Partai Politik diperbolehkan membuat kesepakatan penggabungan sisa suara baik di tingkat daerah pemilihan (dapil) maupun di tingkat nasional sebelum pemilu dilaksanakan. Pada Pemilu 1971 mekanisme ini dilanjutkan berdasarkan UU No. 15 Tahun 1969. Pada Pemilu ini, pembagian kursi dilakukan melalui tiga tahap jika terdapat partai yang melakukan *stembus accord*. Namun, di dapil yang tidak memiliki kesepakatan tersebut, pembagian kursi hanya melalui dua tahap. Pemilu 1999: Pada awal masa reformasi, *stembus accord* kembali digunakan untuk mengakomodasi banyaknya partai politik baru. Aturannya mewajibkan partai yang akan bergabung untuk menyerahkan kesepakatan resmi kepada penyelenggara pemilu satu minggu sebelum hari pemungutan suara.

Berdasarkan studi komparasi, Belanda merupakan contoh negara yang bisa dikatakan tidak menerapkan ambang batas parlemen atau ambang batas parlemen kecil karena Di Belanda, tidak ada angka persentase kaku (seperti 4% di Indonesia atau 5% di Jerman) yang tertulis dalam undang-undang sebagai syarat masuk parlemen. Sebagai gantinya, mereka menggunakan *Kiesdeler* (pembagi pemilihan). Ambang batasnya adalah hasil dari jumlah suara sah dibagi dengan jumlah kursi di parlemen. Secara matematis, ini setara dengan sekitar 0,67% dari total suara nasional. Selama sebuah partai politik bisa mengumpulkan suara yang cukup untuk mendapatkan satu kursi saja, mereka berhak duduk di *Tweede Kamer* (Dewan Perwakilan Rakyat Belanda). Belanda menganggap seluruh negara sebagai satu daerah pemilihan tunggal. Jadi, suara dari kota kecil di utara bisa bergabung dengan suara di selatan untuk memenangkan satu kursi bagi partai kecil, hal ini dikarenakan Belanda menganut sistem representasi maksimal yang Prinsipnya adalah setiap suara harus dihitung. Sistem ini memastikan hampir semua spektrum opini dalam masyarakat terwakili di parlemen. Sehingga di *Tweede Kamer* (Dewan Perwakilan Rakyat Belanda) bisa diisi 15 hingga 20 partai politik.

Dalam parlemen Belanda banyak terdapat partai – partai politik kecil dengan membawa isu-isu khusus/Tunggal seperti permasalahan lingkungan, Hewan bahkan lansia seperti contoh *Partij voor de Dieren (PvdD)* Partai untuk Hewan. Keberadaan partai-partai ini dalam parlemen Belanda sering kali menjadi penentu, Partai besar terpaksa merangkul partai kecil untuk menggenapi angka mayoritas karena tidak adanya partai mayoritas yang menguasai parlemen. Dalam proses tawar-menawar ini, partai kecil bisa mengajukan syarat kebijakan spesifik yang harus dimasukkan ke dalam program kerja pemerintah, sehingga isu-isu yang awalnya sebagai isu “pinggiran” dapat berubah menjadi isu “Nasional”.

Jika Belanda merupakan negara yang menganut sistem multipartai dengan sistem pemerintahan parlementer, Kosta Rika negara di Amerika Latin dapat dijadikan komparasi selanjutnya berbeda dengan Belanda yang menganut sistem parlementer multipartai, Kosta Rika menganut sistem presidensial dengan multipartai tanpa ambang batas parlemen formal, Kosta Rika diidentifikasi sebagai contoh murni dari sistem presidensial yang beroperasi di dalam kerangka perwakilan proporsional (*proportional representation*). Kosta Rika membuktikan bahwa sistem presidensial dapat berjalan stabil dalam format multipartai, kemudian terdapat keadilan representasi dengan menggunakan sistem proporsional, Kosta Rika memberikan ruang bagi berbagai kelompok politik untuk mendapatkan kursi di parlemen tanpa hambatan ambang batas yang tinggi.

Dalam buku *Patterns of Democracy*, Arend Lijphart menilai Kosta Rika adalah contoh di mana sistem presidensiil tidak harus berujung pada dominasi mutlak satu pihak. Dengan menjaga ambang batas tetap rendah, Kosta Rika berhasil menekan distorsi suara dan memastikan hak politik warga negara terwakili secara proporsional di parlemen yang dibuktikan dengan keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif cenderung lebih seimbang dibandingkan negara tetangganya. Parlemen memiliki peran pengawasan yang kuat, dan presiden sering kali harus bernegosiasi dengan berbagai fraksi untuk meloloskan undang-undang, mirip dengan cara kerja demokrasi konsensus

Model Pemilihan Umum dengan Penyesuaian Persentase Ambang Batas Parlemen (Parliamentary Threshold)

Rein Taagepera, seorang ilmuwan politik asal Estonia, mengembangkan model matematis untuk menghitung ambang batas representasi dalam sistem pemilu. Model ini bertujuan untuk menghubungkan ambang batas dengan parameter sistem pemilu, seperti jumlah kursi di parlemen dan magnitudo daerah pemilihan. Secara teoritis, model ini dirancang agar ambang batas yang diterapkan tetap proporsional, menghindari fragmentasi berlebihan di parlemen sekaligus memastikan representasi politik yang adil.

Model Taagepera menyatakan bahwa ambang batas (T) berkaitan dengan magnitudo daerah pemilihan (M) dan jumlah total kursi di parlemen (S) melalui persamaan berikut.

$$T = 75\% \times \left(\frac{M+1}{\sqrt{S/M}}\right)$$

Ambang batas diterapkan untuk mengurangi jumlah partai di parlemen agar tidak terjadi fragmentasi politik yang berlebihan. Dalam konteks Indonesia, model Taagepera menunjukkan bahwa dengan 575 kursi DPR dan magnitudo daerah pemilihan rata-rata 9 kursi, ambang batas ideal secara matematis seharusnya sekitar 1%, jauh lebih rendah dibandingkan ambang batas aktual sebesar 4% yang diterapkan dalam Pemilu 2024. Akibatnya, sekitar 17,3 juta suara menjadi tidak terhitung dalam alokasi kursi DPR, yang menimbulkan perdebatan mengenai keadilan sistem pemilu.

Berdasarkan model Taagepera, beberapa reformasi yang dapat diterapkan untuk menyeimbangkan antara penyederhanaan partai dan representasi suara rakyat adalah:

1. Formula Hybrid

Kombinasi antara ambang batas nasional dan persyaratan perolehan suara di beberapa provinsi. Misalnya, jika suatu partai memperoleh 3% suara nasional tetapi menang di minimal lima provinsi, maka partai tersebut tetap berhak memperoleh kursi di DPR.

2. Penyesuaian Dinamis

Ambang batas tidak bersifat tetap, melainkan dihitung ulang setiap pemilu berdasarkan parameter aktual seperti jumlah kursi di parlemen dan

magnitudo daerah pemilihan. Pendekatan ini dapat mengurangi jumlah suara yang terbuang dan memastikan proporsionalitas yang lebih baik.

3. Penurunan Ambang Batas

Dengan mempertimbangkan perhitungan matematis dan perbandingan dengan negara lain, ambang batas di Indonesia dapat diturunkan menjadi 2-3% agar lebih proporsional dan tidak menghambat representasi suara rakyat.

Model Rein Taagepera menawarkan solusi matematis untuk menentukan ambang batas yang ideal dalam sistem pemilu, dengan mempertimbangkan jumlah kursi di parlemen dan magnitudo daerah pemilihan. Namun, implementasi di Indonesia masih menghadapi tantangan politik dan teknis yang signifikan. Putusan Mahkamah Konstitusi No. 116/PUU-XXI/2023 menegaskan bahwa ambang batas 4% tetap konstitusional untuk Pemilu 2024, tetapi harus direvisi dengan metode yang lebih proporsional untuk Pemilu 2029. Hal ini memberikan peluang bagi Indonesia untuk mengadopsi pendekatan yang lebih berbasis data dan transparansi, agar sistem pemilu tetap stabil tanpa mengorbankan keadilan representasi suara rakyat.

4. KESIMPULAN

Sejak diperkenalkan pada Pemilu 2009 hingga 2024, implementasi ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) di Indonesia secara konsisten menghasilkan fenomena suara sah yang tidak terwakili (*wasted votes*). Fluktuasi jumlah suara terbuang ini terlihat sangat signifikan; mulai dari 19.048.653 suara (18,29%) saat ambang batas berada di angka 2,5% pada tahun 2009, hingga menyentuh 17.304.303 suara pada Pemilu 2024 dengan ambang batas 4%. Secara substantif, kebijakan ini mencederai hak konstitusional pemilih karena menghalangi calon legislatif yang meraih dukungan di daerah pemilihan untuk duduk di parlemen hanya karena partainya gagal memenuhi syarat persentase nasional. Implikasi terberatnya adalah eliminasi jutaan suara rakyat yang kehilangan hak keterwakilannya dalam sistem demokrasi.

Peneliti menawarkan dua skema utama sebagai upaya penataan ulang sistem keterwakilan di Indonesia. **Pertama**, penghapusan mekanisme *parliamentary threshold* secara total dengan mengalihkan fungsi penyederhanaan partai pada tahap pra-elektoral. Hal ini dapat dicapai melalui pengetatan verifikasi administrasi dan faktual oleh KPU, serta menghidupkan kembali konsep *stembusaccord*—sebagaimana preseden pada Pemilu 1955, 1971, dan 1999—untuk meminimalisir suara terbuang. **Kedua**, jika ambang batas tetap dipertahankan, maka diperlukan recalibrasi berdasarkan model Taagepera melalui tiga inovasi: **Mekanisme Formula Hybrid**: Mengombinasikan persentase nasional dengan keunggulan berbasis teritorial di tingkat provinsi. **Kalkulasi Ambang Batas Dinamis**: Menentukan angka batas yang

adaptif terhadap fluktuasi jumlah kursi dan besaran daerah pemilihan (*distric magnitude*). **Reduksi Ambang Batas:** Menurunkan angka PT ke kisaran 2-3% guna menjamin proporsionalitas yang lebih adil dibandingkan standar saat ini.

5. REFERENSI

- Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi & Konstitualisme Indonesia*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, (selanjutnya disingkat Jimly Asshiddiqie I), Jakarta, 2006.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan V, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, Jakarta, 1983.
- Budiardjo, M., *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2009.
- Fahmi, Khairul, *Pemilihan Umum & Kedaulatan Rakyat*, Cetakan II, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2012.
- Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan I, Mataram University Press, Mataram, 2020.
- Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.
- Lijphart, Arend *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, ed. ke-2, New Haven, Yale University Press, 2012.
- Bachmid, Fahri, *Eksistensi Kedaulatan Rakyat dan Implementasi Parlemtary Trasehold dalam Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, 2020.
- Rohkim, Abdul, *Pemilihan Umum Dengan Model Parliamentary Treshold Menuju Pemerintahan Demokratis Di Indonesia*, Vol 7, No. 14, DIH Jurnal Hukum, 2011.
- Taagepera, Rein *Nationwide Threshold of Representation*, *Electoral Studies* 21.3 , 2002, Hlm, 383–401 ([https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(00\)00045-7](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(00)00045-7))
- Songga Aurora Abadi, *Mekanisme Penetapan Ambang Batas (Threshold) Terhadap Stabilitas Sistem Presidensial Dan Sistem Multipartai Sederhana Di Indonesia*, *Jurnal Konstitusi Dan Demokrasi*, 2.1 (2022), <<https://doi.org/10.7454/jkd.v2i1.1202>>.
- Hastiti, Dayandini dan Edi Sofwan, *Parliamentary Threshold and the Future of Multipartyism in Indonesia: Analysis of Constitutional Court Decision Number 116/PUU-XXI/2023*, *Majalah Hukum Nasional*, 54.2 (2024),
- Wahid, Deny Noer dan Catur Wido Haruni, *Konstruksi Ideal Sistem Parliamentary Treshold Dalam Perspektif Demokrasi*, *Jurnal Hukum Kenegaraan*, 1.1 , 2023.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum sebagaimana telah diperbaharui melalui Undang-Undang No 7 Tahun 2023 yang menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 1 Tahun 2022 menjadi undang-undang
- International Covenant on Civil and Political Rights*, disahkan Majelis Umum PBB, 16 Desember 1966, berlaku 23 Maret 1976, United Nations Treaty Series, vol. 999
- [https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:\[%22002-2022%22\]](https://hudoc.echr.coe.int/fre#%22itemid%22:[%22002-2022%22])}, diakses 1 Mei 2026.
- <https://electoral-reform.org.uk/crossing-the-threshold-the-turkish-election/>, diakses 1 Mei 2026.
- <https://www.hukumonline.com/berita/a/13-juta-suara-sah-pemilih-2019-terbuang-akibat-iparlimentary-threshold-i-lt5d1216e6b8397/?page=2>, diakses 14 April 2026
- <https://www.cnbcindonesia.com/research/20240321123408-128524050/grace-natalie-tgb-baidowi-dapat-suara-jumbo-tapi-gagal-ke-senayan> diakses 14 April 2026