

KETERANGAN AHLI

Philips J. Vermonte

Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Islam Internasional Indonesia

Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi
Pemohon dan/atau Kuasanya
Presiden dan/atau Kuasanya
DPR dan/atau Kuasanya
Serta Hadirian Sekalian yang Saya Hormati

Saya akan menyampaikan keterangan sebagai ahli, sesuai dengan latar belakang keilmuan saya di bidang ilmu politik. Setelah saya membaca dan mempelajari permohonan pemohon, pokok persoalan yang dibawa oleh pemohon ke persidangan Mahkamah Konstitusi ini adalah terkait masalah ambang batas parlemen dapat terus diterapkan, hanya saja mesti ditentukan dengan basis perhitungan yang jelas, terbuka, dan transparan. Selain itu, pemohon di dalam permohonannya juga menjelaskan, bahwa ambang batas parlemen akan berpengaruh signifikan terhadap seberapa berhasil penyederhanaan sistem kepartaian yang ingin diwujudkan di Indonesia. Beberapa hal ini menjadi punya korelasi langsung karena memang ambang batas parlemen akan berpengaruh kepada jumlah partai politik yang dapat diikutkan di dalam penghitungan atau pembagian kursi di lembaga perwakilan. Lebih dari itu, ambang batas parlemen juga akan sangat berpengaruh kepada seberapa proporsional hasil pemilu di Indonesia. Ini penting, karena memang Indonesia di dalam penyelenggaraan pemilu menganut sistem pemilu proporsional yang pada dasarnya harus mengedepankan keberimbangan antara perolehan suara dan kursi yang didapatkan di parlemen.

Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi
Pemohon dan/atau Kuasanya
Presiden dan/atau Kuasanya
DPR dan/atau Kuasanya
Serta Hadirian Sekalian yang Saya Hormati

Secara konseptual, ambang batas adalah level minimum yang harus didapatkan partai politik untuk mendapatkan perwakilan di parlemen atau untuk diikuti-sertakan dalam konversi suara ke kursi. Penggunaan tingkat minimal ini berbentuk persentase minimal perolehan suara dari hasil pemilu. Pada awalnya keberadaan ambang batas digunakan untuk melihat seberapa jauh tingkat kompetisi antara partai politik untuk memperebutkan kursi di parlemen dalam pemilu.

Secara teoritik terdapat terdapat dua model ambang batas yakni ambang batas formal atau legal threshold yang besarnya tercantum di dalam undang-undang dan ambang batas yang tersembunyi atau yang tidak secara eksplisit tercantum dalam undang-undang besarnya. Besaran ambang batas formal sangat ditentukan oleh kepentingan partai politik untuk membatasi masuknya partai politik baru atau untuk menyingkirkan partai politik tertentu masuk ke parlemen. Sedangkan ambang batas tersembunyi besarnya sangat ditentukan oleh

variabel dasar sistem pemilu yakni: district magnitude atau jumlah alokasi kursi representasi dalam suatu daerah pemilihan. Rumusan umum yang berlaku adalah semakin besar daerah pemilihan maka semakin besar pula kesempatan partai-partai politik untuk mendapatkan kursi di parlemen, sementara semakin kecil besaran daerah pemilihan maka semakin kecil pula kesempatan partai-partai untuk mendapatkan kursi di parlemen. Sehingga partai-partai yang masuk dalam kategori partai menengah-kecil akan lebih setuju besaran daerah pemilihan yang besar.

Oleh sebab itu, menurut saya, satu aspek penting yang perlu untuk ditekankan dalam upaya untuk melakukan penyederhanaan partai politik adalah, cara satu-satunya bukanlah dengan terus menaikkan angka ambang batas parlemen. Tetapi juga ada cara lain untuk mewujudkan penyederhanaan partai politik dengan cara memperkecil besaran daerah pemilihan. Inilah yang disebut dengan ambang batas tersembunyi sebagaimana yang sempat singgung pada bagian awal tadi.

Iustrasinya dapat disampaikan dengan gambaran seperti ini: Jika saat ini besaran daerah pemilihan untuk DPR RI adalah 3-10 kursi, artinya untuk satu daerah pemilihan berpotensi akan ada 10 partai politik yang akan mendapatkan kursi jika besaran district magnitude di daerah pemilihan tersebut dialokasikan sampai 10 kursi. Bahkan, untuk DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota besaran daerah pemilihannya bisa jauh lebih besar. Satu daerah pemilihan bisa mendapatkan alokasi kursi sampai 12 kursi karena besaran daerah pemilihan anggota DPRD 3-12 kursi. Artinya, berpotensi ada 12 partai politik berbeda yang akan mendapatkan kursi di lembaga legislatif di DPRD.

Dengan kondisi tersebut, persebaran kursi lembaga perwakilan kepada banyak partai politik di daerah pemilihan anggota legislatif, tentu akan terdampak pada tersebarnya juga kursi lembaga legislatif kepada banyak partai politik di lembaga DPR atau DPRD. Pada akhirnya, efektifitas parlemen dengan penyederhanaan konsentrasi kursi kepada partai politik tidak terjadi.

Tetapi, kondisinya akan berbeda jika daerah pemilihan justru diperkecil. Jika daerah pemilihan diperkecil dengan kursi maksimal satu daerah pemilihan maksimal hanya boleh 6 kursi, maka hanya akan ada 6 partai politik berbeda di satu daerah pemilihan yang bisa mendapatkan kursi. Jika kondisi ini terjadi, maka konsentrasi kursi partai politik di lembaga perwakilan juga akan jauh lebih sederhana. Dengan model seperti ini, sebetulnya, penyederhanaan partai politik di lembaga perwakilan tidak perlu dilakukan dengan cara menaikkan terus menerus besaran ambang batas parlemen.

Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi
Pemohon dan/atau Kuasanya
Presiden dan/atau Kuasanya
DPR dan/atau Kuasanya
Serta Hadirian Sekalian yang Saya Hormati

Dari Pemilu ke Pemilu, istilah ambang batas mengalami perubahan arti. Pada Pemilu 1999, diartikan sebagai syarat bagi partai politik untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya jika memiliki jumlah kursi DPR sebanyak 2 (dua) persen atau sekurang-kurangnya memiliki kursi

sebanyak 3 (tiga) persen di DPRD I atau DPRD II yang tersebar di sekurang-kurangnya setengah dari jumlah Propinsi dan setengah jumlah Kabupaten/Kotamadya seluruh Indonesia. Jika tidak, maka partai politik tersebut harus bergabung dengan partai politik lain agar memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan.

Definisi tentang ambang batas seperti yang ada pada Pemilu 1999 juga berlaku pada Pemilu 2004, namun terjadi peningkatan syarat yaitu memperoleh sekurang-kurangnya 3 (tiga) persen kursi DPR, atau memperoleh sekurang-kurangnya 4 (empat) persen kursi DPRD Provinsi yang tersebar pada setengah jumlah provinsi atau memperoleh sekurang-kurangnya 4 (empat) persen kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di setengah jumlah Kabupaten/Kota di Indonesia. Jika tidak memenuhi syarat-syarat tersebut, maka partai politik dapat bergabung dengan partai politik lainnya.

Untuk Pemilu 2009, terjadi perubahan arti terhadap ketentuan ambang batas, dimana setiap partai politik peserta pemilu harus memenuhi perolehan suara sekurang-kurang 2,5 (dua setengah) persen, sebagai syarat untuk dilibatkan dalam penghitungan kursi DPR. Syarat ini tidak berlaku untuk penghitungan kursi DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Demikian juga dengan Pemilu 2014, penerapan ambang batas parlemen dimaksudkan sebagai syarat untuk dilibatkan dalam penghitungan kursi DPR.

Hanya saja pada Pemilu 2014 angka ambang batas parlemen dinaikan menjadi 3,5% dari suara sah nasional dan tidak berlaku untuk penghitungan suara DPRD Propinsi dan kabupaten/kota. Secara praktik di Indonesia, memang selalu saja besaran ambang batas parlemen selalu menjadi kompromi politik antara pembentuk undang-undang. Sebagai suatu kebijakan politik di dalam ketentuan hukum pemilu yang berdampak pada kesempatan partai politik yang sudah dipilih oleh pemilih diikuti atau tidak di dalam penghitungan kursi DPR, memang perlu suatu rumusan yang jelas untuk memastikan angka ambang batas menggunakan rumusan yang mana. Sama halnya ketika pembentuk undang-undang menentukan metode konversi suara menjadi kursi menggunakan sistem pemilu *divisior sainte lague* di dalam UU Pemilu, itu jelas suatu rumusan matematika pemilu yang jelas rujukan akademiknya. Hal yang sama mestinya diterapkan pula di dalam perumusan ambang batas parlemen.

Pada sisi lain, menurut hemat saya penting juga untuk mendudukan ulang makna “penyederhanaan sistem multipartai” yang selalu dijadikan tujuan utama dalam perdebatan penentuan besaran ambang batas formal di undang-undang pemilu. Klasifikasi sistem kepartaian memang pada awalnya ditinjau dari jumlah atau numerik partai politik yang masuk parlemen (Duverger 1954). Namun dalam perkembangannya, jumlah numerik ini tidak hanya di lihat dari segi jumlah partai politik yang ada di parlemen saja, melainkan komposisi perolehan kursi yang didapatkan oleh partai politik yang mempengaruhi interaksi antar partai politik dalam menghasilkan kebijakan.

Siaroff (2000) misalnya, mengklasifikasikan sistem kepartaian dengan melihat besaran *effective number party parliament* (ENPP) yang dikemukakan oleh Laakos dan Taagepera (1979). Adapun klasifikasi sistem kepartaian menurut Siaroff sebagai berikut:

Klasifikasi Sistem Kepartaian Siaroff

No.	System	ENPP
-----	--------	------

1	Two-party	1,92
2	Two and a half party	2,56
3	Moderate multiparty with one dominant party	2,95
4	Moderate multiparty with two main parties	3,17
5	Moderate multiparty with balance among main parties	3,69
6	Extreme multiparty with dominant party	3,96
7	Extreme multiparty with two main parties	4,41
8	Extreme multiparty with balance among the parties	5,56

Jika dikontekstualisasikan menggunakan pendekatan Siaroff (2000), Pemilu 2019 dengan besaran ambang batas parlemen 4% yang menghasilkan sembilan partai politik di parlemen, sesungguhnya masuk dalam kategori *extreme multiparty with balance among the parties* dengan besaran ENPP 7,5.

Yang Mulia Ketua dan Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi
 Pemohon dan/atau Kuasanya
 Presiden dan/atau Kuasanya
 DPR dan/atau Kuasanya
 Serta Hadirian Sekalian yang Saya Hormati

Sebagai bagian akhir dari keterangan saya, saya ingin menyampaikan beberapa hal: Pertama, upaya mendorong penyederhanaan partai politik di Indonesia sudah dilakukan dengan berbagai metode yang sudah diformalkan. Bahkan sejak proses pendirian partai politik. Tidak semua partai politik berstatus badan hukum, tidak semua pula partai politik berbadan hukum bisa jadi peserta pemilu, dan tidak semua pula partai politik peserta pemilu dapat diikutkan di dalam penghitungan kursi di lembaga perwakilan. Oleh sebab itu, menekankan upaya penyederhaan partai dengan terus menaikkan ambang batas parlemen, adalah pilihan yang perlu untuk ditinjau ulang. Apalagi, jika dilihat fakta hasil pemilu sejak 2004, besaran ambang batas parlemen tidak signifikan mempengaruhi penyederhaan sistem kepartaian di Indoensia.

Kedua, upaya penyederhaan partai politik perlu memikirkan reformulasi pada variabel lain di sistem pemilu, yang salah satunya menurut saya adalah besaran daerah pemilihan. Dalam kesempatan yang lebih tepat, pembentuk undang-undang perlu untuk memikirkan dan mempertimbangkan aspek ini.

Ketiga, ada banyak dimensi yang dapat digunakan sebagai basis perhitungan ambang batas parlemen. Salah satu pertimbangan yang perlu menjadi perhatian utama adalah, bagaimana suara pemilih tidak banyak terbuang, dan besaran ambang batas parlemen betul-betul mampu membuat konsentrasi kursi di DPR tidak tersebar lagi ke banyak partai politik.

Demikianlah keterangan ini saya sampaikan, semoga dapat membantuk Yang Mulia Majelis Hakim Kontitusi dalam menemukan kebenaran dan keadilan.

Hormat Saya,

Philips J. Vermonte