

PERDEBATAN SISTEM PEMILIHAN UMUM LEGISLATIF PADA PEMILU SERENTAK 2019

(DEBATE OF LEGISLATIVE GENERAL SELECTION SYSTEMS IN PARTICULAR ELECTION 2019)

Lili Romli

(Pusat Penelitian Politik Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Gedung Widya Graha LIPI,
Jl. Jend. Gatot Subroto, Kav. 10, Jakarta Selatan 12710, Indonesia;
email: liliromli.lipi@gmail.com)

Naskah Diterima: 15 Oktober 2018, direvisi: 15 November 2018,
disetujui: 15 Desember 2018

Abstract

This study discuss the legislative electoral system debate, namely the electoral system, parliamentary threshold, district magnitude, vote conversion method. In the discussion of the Election Law it became anti-climax through voting, approved an open proportional electoral system based on the most votes, parliamentary threshold of 4%, seat allocation per electoral area or district magnitude 3-10 seats, and sainte lague as vote convention method. The Government's attitude towards the discussion of the Election Law tends to follow party agreements because the concept of simplify the multiparty system and strengthening presidential systems in Indonesia is not very clear. Thus, the objective of the Election Law to simplify multiparty systems to be compatible with presidential systems will be difficult to achieve.

Keywords: *electoral system; legislative election; parliamentary threshold; district magnitude; votes conversion method; and party system*

Abstrak

Penelitian ini membahas perdebatan sistem pemilihan legislatif, yaitu sistem pemilihan umum (pemilu), ambang batas parlemen, besaran alokasi kursi di daerah pemilihan, dan metode konversi suara. Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pemilu menjadi anti klimaks melalui voting yang menyetujui sistem pemilu proporsional terbuka berdasarkan suara terbanyak, ambang batas parlemen 4%, alokasi kursi per daerah pemilihan 3-10 kursi, dan metode konversi suara sainte lague murni. Sikap Pemerintah terhadap pembahasan UU Pemilu cenderung mengikuti kesepakatan partai karena konsep penyederhanaan sistem multipartai dan penguatan sistem presidensial yang diusulkan tidak begitu jelas. Dengan demikian, tujuan UU Pemilu untuk menyederhanakan sistem multipartai agar kompatibel dengan sistem presidensial akan sulit terwujud.

Kata kunci: sistem pemilihan umum; pemilihan legislatif ambang batas parlemen; besaran kursi per daerah pemilihan; metode konversi suara; dan sistem kepartaian.

PENDAHULUAN

Pada pascareformasi, setiap kali akan menyelenggarakan pemilihan umum (Pemilu) legislatif, undang-undang (UU) yang mengaturnya (UU Pemilu) selalu direvisi atau diganti dengan UU yang baru. Oleh karena itu tidak heran bila setiap penyelenggaraan Pemilu, UU yang dipergunakan produk UU baru. Pemilu 1999 menggunakan UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum, Pemilu 2004 dengan UU No. 12 Tahun 2003, Pemilu 2009 dengan UU No. 10 tahun 2008, Pemilu 2014 dengan UU No.8 Tahun 2012, dan Pemilu 2019 dengan UU No. 7 tahun 2017.

Dengan kerap mengalami revisi UU Pemilu tersebut, tampaknya, baik Pemerintah maupun Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang memiliki otoritas membuat UU belum memiliki format sistem pemilu yang baku dan ajeg, sebaliknya masih mencari format yang kompatibel dengan kondisi sosial politik

dan kultural masyarakat, serta sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh Indonesia. Jika ini yang menjadi argumentasi maka bisa dipahami jika UU Pemilu selalu mengalami revisi dan “bongkar pasang” setiap menghadapi pemilu.

Akan tetapi jika alasan di balik “bongkar pasang” revisi UU Pemilu bukan yang menjadi alasan di atas, namun lebih terkait kepentingan partai-partai politik yang bersifat sesaat dan jangka pendek, yang cenderung pragmatis dan demi kepentingan agar partai-partai politiknya tetap eksis dan “bercokol” di parlemen. Jika hal tersebut benar bahwa revisi UU Pemilu bukan demi perbaikan sistem kepartaian dan memperkuat sistem pemerintahan, maka publik dan masyarakat luas akan menjadi kecewa dengan sikap dan perilaku partai-partai politik seperti itu.

Seperti diketahui bahwa revisi UU Pemilu ini bermula dari Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang memerintahkan agar pemilu dilaksanakan secara serentak antara pemilu legislatif dengan

pemilihan presiden. Dalam pertimbangannya, MK menyatakan:

“penyelenggaraan Pilpres tahun 2004 dan 2009 setelah pemilu legislatif ditemukan fakta calon presiden terpaksa harus bernegosiasi (*bargaining*) politik terlebih dahulu dengan partai politik yang pada akhirnya mempengaruhi roda pemerintahan. Faktanya, tawar-menawar politik itu lebih banyak bersifat taktis dan sesaat daripada bersifat strategis dan jangka panjang. Presiden sangat tergantung pada partai-partai politik yang dapat mereduksi posisi presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut sistem pemerintahan presidensial. Selain itu, menurut MK, hingga saat ini praktik ketatanegaraan pemilihan presiden setelah pemilihan legislatif ternyata tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang dikehendaki dan tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances*), terutama antara DPR dan presiden tidak berjalan dengan baik. Sehubungan dengan itu, maka Pasal 3 ayat (5) UU Pemilihan Presiden dan ketentuan lain yang berkaitan dengan tata cara dan persyaratan pelaksanaan Pilpres diperlukan aturan baru sebagai dasar hukum untuk melaksanakan Pilpres dan Pileg secara serentak.¹

Dalam pembahasan RUU Pemilu, ada beberapa isu krusial yang dibahas yang kemudian menjadi perdebatan dalam pembahasan RUU Pemilu ini. Di antara isu-isu krusial tersebut, yaitu perdebatan tentang sistem pemilu, ambang batas parlemen, ambang batas pencalonan presiden, besaran alokasi kursi di setiap dapil (*district magnitude*), dan metode konversi suara menjadi kursi. Selain itu, ada juga hal-hal lain yang menjadi perdebatan dalam pembahasan RUU tersebut, seperti tentang tambahan jumlah kursi (Dewan Perwakilan Rakyat) DPR, persyaratan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan lain-lain.

Kecuali ambang batas pencalonan presiden (sistem pemilihan presiden) dan sistem pemilihan DPD, tulisan ini fokus kepada sistem pemilihan anggota legislatif (DPR), khususnya membahas isu-isu krusial yang terkait dengan sistem pemilu, ambang batas parlemen, besaran alokasi kursi di setiap dapil, dan metode konversi suara menjadi kursi. Sehubungan dengan itu pertanyaan yang muncul dalam penelitian ini: mengapa terjadi perdebatan

tentang hal tersebut dan bagaimana pendapat masing-masing fraksi terhadap isu-isu tersebut.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan tentang perdebatan pembahasan RUU Pemilu yang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang menunjukkan masing-masing partai memiliki kepentingan sendiri saat mengajukan usul terkait isu krusial di atas. Selain itu, tujuan dari penulisan ini juga untuk melihat sejauh mana kepentingan partai dalam konteks untuk memperkuat sistem presidensial dan menyederhanakan sistem kepartaian.

Dalam membahas isu-isu krusial tersebut, penulis mengumpulkan data dari Naskah Akademik yang diajukan Pemerintah, Draft Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu), risalah sidang pembahasan RUU, dan sumber-sumber lain baik dalam bentuk buku, jurnal maupun berita di surat kabar, cetak maupun online.

Kerangka Teori

Menurut Andrew Reynolds, sistem pemilihan umum (pemilu) merupakan suatu yang penting karena sistem pemilu adalah sarana rakyat. Sistem pemilu adalah metode yang di dalamnya suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat. Fungsi penting lainnya dari sistem pemilu adalah bertindak sebagai saluran yang melaluinya seluruh warga negara dapat menuntut pertanggungjawaban dari para wakil terpilih. Sistem pemilu juga membantu menetapkan batasan-batasan wacana politik yang dapat diterima dengan memberikan dorongan kepada para pemimpin partai.²

Michael Gallagher dan Paul Mitchell mengatakan bahwa:

“...Sistem pemilu membuat perbedaan yang besar atas bentuk sistem kepartaian, bentuk pemerintahan (apakah koalisi atau partai tunggal), berbagai macam pilihan dalam menghadapi pemilih dalam pemilu, kemampuan pemilih untuk mempertahankan akuntabilitas keterwakilan personal mereka, perilaku anggota parlemen, seberapa banyak parlemen berisi orang-orang yang cakap, seberapa jauh demokrasi dan kohesi di dalam partai politik, kualitas pemerintahan dan tentu saja kualitas hidup masyarakat yang diatur oleh pemerintahan tersebut...”³

¹ “MK Putuskan Pemilu Serentak Tahun 2019”, (*online*), (<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52e131d88b072/mk-putusan-pemilu-serentak-tahun-2019>, diakses 4 Oktober 2018); Lihat juga Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013.

² Andrew Reynolds, “Merancang Sistem Pemilihan Umum”, dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (ed.), *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-Negara Lain*, Jakarta: Mizan, 2001, hlm. 102.

³ Dikutip dari Muhammad Asfar (ed.), *Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia*, Surabaya: Pusat Studi Demokrasi dan HAM bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2002, hlm. 4.

Lijphart, juga mengatakan bahwa:

"...First, they have important consequences for the degree of proportionality of election outcomes, the party system (especially the number of parties in a party system), the kinds of cabinets that can be formed (one-party or coalition cabinets), government accountability, and party cohesion. Second, they are more easily manipulable than are other elements of democratic system; that is, if one wants to change the nature of a particular democracy, the electoral system is likely to be the most suitable and effective instrument for doing so..."⁴

Esensi sistem pemilu (proporsional dan distrik) memang akan mempengaruhi corak dan bentuk sistem kepartaian, apakah dwi partai atau multi partai. Juga akan mempengaruhi bentuk pemerintahan (apakah koalisi atau partai tunggal yang memerintah). Hal seperti itu memang sering digaris bawahi oleh para ahli. Dalam Duvergers' Law, disebut bahwa sistem distrik akan mendorong pada sistem dwi-partai dan stabilitas pemerintahan, sementara dalam hipotetisnya disebut sistem proporsional akan menciptakan partai banyak dan instabilitas pemerintahan.

Ada beberapa variabel kunci dari sistem pemilu, yaitu: (1) rumusan pemilu yang digunakan, yakni apakah sistem pluralitas/mayoritas, proporsional, campuran atau sistem lain yang dipakai, (2) rumusan matematis apa yang dipakai untuk memperhitungkan alokasi kursi, (3) struktur pemungutan suara yakni apakah pemberi suara memilih seorang kandidat atau sebuah partai dan apakah pemberi suara membuat pilihan tunggal atau mengungkapkan serangkaian preferensi, dan (4) besaran daerah pemilihan yaitu berapa wakil di lembaga legislatif yang dipilih di daerah tersebut.⁵ Sistem pemilu (dan institusi-institusi demokratis lainnya) akan kehilangan keabsahan apabila rakyat menganggap sistem itu tidak adil, pemerintah ternyata tidak mampu memerintah, dan sistem itu jelas-jelas melakukan diskriminasi terhadap partai-partai atau kelompok-kelompok komunal tertentu.⁶

Sistem pemilu di dunia, secara garis besar dapat dikelompokkan dalam tiga tipe, yaitu sistem pemilu mayoritas atau pluralitas (distrik), sistem pemilu semi proporsional, dan sistem perwakilan proporsional. Sistem mayoritas terdiri dari tiga model, yakni (1) sistem *first past the post*, yaitu calon yang paling banyak memperoleh suara akan memperoleh kursi,

(2) sistem *run-off*, yaitu sistem pemilihan dua ronde di mana jika pada putaran pertama tidak ada calon yang memperoleh suara mayoritas maka diadakan pilihan kedua untuk menentukan pemenang utama dari beberapa calon terkuat, (3) sistem *block vote* yaitu sistem pemilihan yang memiliki banyak wakil dan memberikan keleluasaan kepada para pemilih untuk memberikan lebih dari satu suara sesuai jumlah calon atau kursi yang ada.

Kedua, sistem semi proporsional terbagi pula atas dua model, yaitu (1) sistem paralel yaitu kombinasi antara sistem proporsional dengan sistem mayoritas-pluralitas yang dijalankan secara paralel, dan (2) sistem *single non-transferable vote* yaitu kombinasi antara sistem *first past the post* dengan distrik beranggota banyak di mana para pemilih hanya memberi satu suara.

Ketiga, sistem proporsional terbagi atas tiga model, yaitu: (1) sistem daftar yaitu masing-masing partai membuat dan menunjukkan daftar calon mereka kepada pemilih di mana kemudian partai-partai akan memperoleh kursi berdasarkan jumlah suara yang diperoleh; (2) sistem *mixed member proportional* yaitu sebagian kursi diseleksi dengan menggunakan metode mayoritas-pluralitas, sementara sisanya menggunakan sistem daftar, dan (3) sistem *single transferable vote* yaitu menggunakan sistem preferensial dan digunakan pada distrik-distrik beranggotakan banyak.

Tabel 1. Tipe-Tipe Sistem Pemilu

Sistem Mayoritas/Pluralitas	Sistem First Past the Post
	Sistem dua putaran/ run-off
	Sistem block vote
Sistem Semi Proporsional/Campuran	Sistem paralel
	Sistem single non-transferable vote
Sistem Perwakilan Proporsional	Sistem daftar
	Sistem mixed member proporsional
	Sistem single transferable vote

Sumber: Internasional IDEA, 2002.

Douglas W. Rae mengidentifikasi empat variabel sistem pemilu, yaitu: besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), metode pencalonan (*candidacy*), metode pemberian suara (*balloting*), formula perolehan kursi dan calon terpilih (*electoral formula*).⁷ Sementara Ramlan Surbakti

⁴ *Ibid.*, hal. 11.

⁵ Andrew Reynolds, et al, *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru Internasional IDEA*, Jakarta; Perludem, 2016, hlm. 5-6.

⁶ *Ibid.*, hlm. 105.

⁷ Arend Lijphart, "The Political Consequences of Electoral Laws", *The American Political Science Review*, June, Volume 84, Issue 2, Washington DC: American Political Science Association, 1990.

menyampaikan tentang unsur-unsur dalam sistem pemilu, yang mencakup enam unsur, yaitu besaran daerah pemilihan (dapil), peserta pemilu dan pola pencalonan, model penyuaaraan, formula pemilihan dan penetapan calon terpilih, ambang batas parlemen, dan kalender waktu penyelenggaraan pemilu.⁸ Dalam tulisan ini keenam unsur tersebut tidak dibahas semuanya, tetapi hanya dibahas empat unsur, yakni besar daerah pemilihan, pola pencalonan, penetapan calon terpilih, dan ambang batas parlemen.

Pertama, besaran daerah pemilihan (*district magnitude*). Besaran daerah pemilihan adalah jumlah kursi atau mandate yang disediakan untuk

Hasim dan Cahyono, besaran daerah pemilihan ada hubungannya dengan sistem kepartian yang terbentuk. Oleh karena itu besar-kecilnya besaran daerah pemilihan terhadap multipartai--sederhana-moderat-ekstrem, terletak pada efeknya bagi sebaran perolehan kursi partai yang dihasilkan oleh sistem pemilu. Oleh karena itu, pilihan besaran daerah pemilihan yang mana yang digunakan terkait dengan tujuan apa yang ingin diperoleh. Jika ingin memperluas sifat "*representativeness*" pemilu proporsional, maka penerapan besaran daerah pemilihan yang luas. Sedangkan jika tujuannya untuk menyederhanakan sistem kepartaian, besaran daerah pemilihan adalah sedang dan/atau kecil.¹⁰

Tabel 2. Perbedaan Asumsi Bersaran Daerah Pemilihan

Daerah Pemilihan	(<i>District Magnitude</i>)	Luas Sempit
Sebaran Perolehan Kursi Pluralitas Meluas	Sebaran Perolehan Kursi Pluralitas Meluas	Pluralitas terbatas (karena dengan daerah pemilihan yang sempit—mendekati model sistem pemilu distrik, akan mendorong juga pluralitas terbatas pada partai-partai yang duduk di parlemen).
Tingkat Kompetisi	Kompetisi cenderung longgar antar partai (kompetisi rendah)	Kompetisi untuk merebutkan kursi semakin tinggi
Keuntungan bagi Partai	Cenderung menguntungkan partai kecil, karena dengan daerah pemilihan yang luas (provinsi misalnya) memungkinkan partai-partai kecil untuk mendudukan wakilnya di DPR sangat terbuka	Cenderung menguntungkan partai besar, karena dengan daerah pemilihan yang sempit, kompetisi semakin ketat, dan partai-partai yang telah memiliki infrastruktur yang kuat yang berpotensi dapat memperoleh kursi
Hubungan dengan konstituen	Cenderung longgar Cenderung lebih dekat	Cenderung longgar Cenderung lebih dekat

Sumber: Moch. Nurhasim dan Heru Cahyono, 2017.

sebuah daerah pemilihan. Lingkup daerah pemilihan (dapil) dapat berdasarkan wilayah administrasi pemerintahan, berdasarkan jumlah penduduk, atau campuran keduanya. Prinsip yang mendasari alokasi kursi mesti berdasarkan kesetaraan keterwakilan (*equal representation*) di antara warga negara. Sedangkan terkait jumlah kursi untuk setiap dapil dapat mengambil beberapa model, yaitu: (1) satu atau dua kursi untuk setiap dapil (*single-member constituency*), (2) banyak kursi setiap dapil (*multy-member constituency*), dan (3) campuran di antara keduanya.

Secara umum, besaran dapil dikelompokkan atas tiga jenis, yaitu besaran antara 10 kursi atau lebih; besaran sedang (antara 6-10 kursi) dan terakhir besaran daerah pemilihan kecil (2-5 kursi).⁹ Menurut

Pertama, semakin rendah atau kecil besaran daerah pemilihan semakin sedikit jumlah kursi yang diperebutkan dalam satu daerah pemilihan sehingga semakin kecil pula peluang bagi partai politik "gurem" untuk mendapatkan kursi. Kedua, apabila besaran daerah pemilihan kecil dan bilangan kursi genap (2,4,6 dst.), kecenderungan partai politik yang perolehan suaranya pada peringkat kedua yang akan memetik keuntungan. Sebaliknya, bila besaran daerah pemilihan rendah dan bilangan kursi berangka ganjil (1,3,5 dst.), maka kecenderungan parpol peraih suara terbanyak akan kemanfaatan lebih besar.¹¹

Perbedaan besaran pembagian daerah pemilihan menciptakan persyaratan berbeda bagi representasi atau perwakilan partai politik. Partai-partai "gurem" dan menengah tidak berpeluang untuk terjun ke

⁸ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asy'ari, *Merancang Sistem Politik Demokratis: Menuju Pemerintahan Presidensial Yang Efektif*, Seri Demokrasi Elektoral Buku 1, Jakarta: Kemitraan, 2011, hlm. 42-47.

⁹ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, dan August Mellaz, *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi*, Seri Demokrasi Elektoral Buku 4, Jakarta: Kemitraan Partnership, 2011, hlm. 67.

¹⁰ Moch. Nurhasim dan Heru Cahyono, "Desain Sistem Pemilu Yang Memperkuat dan Mengefektifkan Sistem Presidensial Indonesia, hlm. 66-67.

¹¹ Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, *Akal-Akalan Daerah Pemilihan*, Jakarta: Perjudem, 2006, hlm. 8

arena pemilu yang daerah pemilihannya memperebutkan sedikit kursi. Partai-partai tersebut lebih memusatkan konsentrasi meraih kursi di daerah pemilihan berkursi banyak. Jika mencermati kasus di Indonesia, partai-partai politik pada setiap pemilu era reformasi ini, partai “gurem”, partai menengah atau partai besar, mereka bertarung di setiap daerah pemilihan meski alokasi kursi di dapil tersebut kecil (3 kursi).

dalam daftar ditetapkan oleh partai yang bersangkutan, dan pemilih tidak bisa mengungkapkan preferensi bagi kandidat tertentu. Ada aspek negatif dari daftar tertutup, yaitu para pemilih tidak memiliki peran dalam menentukan siapa wakil dari partai mereka. Daftar tertutup tidak responsif terhadap aspirasi masyarakat. Oleh karena itu, untuk mengatasi aspek negatif dari daftar tertutup, varian dari sistem proporsional dengan

Tabel 3. Besaran Daerah Pemilihan di Beberapa Negara

Negara	Jumlah Penduduk 1977 (Dalam jutaan jiwa)	Dapil Terendah (Jumlah Kursi)	Dapil Tertinggi (Jumlah Kursi)	Rata-Rata Besaran Dapil (Kursi)
Argentina	35,68	2	70	10,7
Belgia	10,19	2	33	7,5
Brasil	163,69	8	70	19,0
Costa Rica	3,46	4	21	8,1
Denmark	5,28	2	16	7,9
Dominika	0,07	2	3	14,0
Finlandia	5,14	1	30	14,3
Yunani	10,52	1	36	5,1
Islandia	0,27	5	19	7,9
Austria	8,07	6	102	20,3
Polandia	38,65	7	17	8,8
Portugal	9,95	2	50	10,5
Rumania	22,55	4	29	8,2
Swedia	8,85	2	34	10,7
Spanyol	39,32	2	34	7,0
Ceko	10,30	14	41	25,0
Uruguay	3,27	2	45	5,2

Sumber: Dikutip dari Pipit R Kartawidjaja dan Sidik Pramono, *Akal-Akalan Daerah Pemilihan*, Perludem, 2006.

Kedua, peserta pemilu dan pola pencalonan. Tekait dengan peserta pemilu, siapa saja yang menjadi peserta pemilu (partai politik, calon perseorangan, atau keduanya), persyaratan menjadi peserta dan mekanisme penetapan peserta pemilu serta kompetisi para peserta pemilu. Untuk pola pencalonan, apakah berdasarkan sistem daftar tertutup (*closed-list system*) atau sistem daftar terbuka (*opened-list system*), termasuk didalamnya apakah ada kebijakan khusus untuk kelompok-kelompok minoritas dan keterwakilan perempuan.¹²

Mayoritas sistem daftar proporsional di dunia bersifat tertutup, yaitu urutan kandidat yang dipilih

daftar terbuka. Kebanyakan sistem proporsional di Eropa Barat menggunakan daftar terbuka, di mana para pemilih bisa menunjukkan tidak hanya partai unggulan mereka tetapi juga kandidat unggulan mereka dalam partai tersebut.¹³

Dalam konteks Indonesia, Sekretariat Bersama (Sekber) Kodifikasi UU Pemilu mendorong tetap dipertahankannya sistem proporsional terbuka dalam Pemilu 2019. Sekber mengungkapkan beberapa alasan mengapa sistem proporsional terbuka tetap dipertahankan dalam pemilu di Indonesia, yaitu:¹⁴

¹² Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asy'ari, *Op. Cit*, hlm. 44

¹³ Andrew Reynolds, et. all., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, diterjemahkan oleh Noor Cholis, Stockholm: International IDEA, *op.cit.*, hlm. 95-96.
¹⁴ “10 Alasan Sistem Proporsional Terbuka Lebih Baik Dipertahankan”, (*online*), (<http://www.beritasatu.com/nasional/377307-10-alasan-sistem-proporsional-terbuka-lebih-baik-dipertahankan.html>). Diakses 22 Agustus 2018.

1. Meningkatkan keterkaitan hubungan antara caleg dengan pemilih. Dalam sistem proporsional terbuka pemilih dapat langsung memilih caleg sesuai dengan yang diinginkannya tanpa ditentukan dengan partai politik. Artinya hubungan antara caleg dan pemilih akan semaik erat;
2. Proses rekrutmen caleg di internal partai politik masih bersifat tertutup, jika sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional tertutup maka tidak ada ruang bagi pemilih untuk menyeleksi secara langsung caleg yang diinginkannya, sementara dengan sistem proporsional terbuka pemilih dapat memutus oligarki partai tersebut;
3. Bagi caleg perempuan sistem proporsional terbuka memberikan pembelajaran mengenai bagaimana cara berkompetisi dalam pemilu, jika sistem pemilu diubah maka apa yang selama ini sudah dipelajari oleh para caleg perempuan tersebut akan sia-sia;
4. Partai politik dituntut untuk melakukan rekrutmen caleg secara demokratis sehingga meskipun sistem pemilu yang digunakan adalah sistem proporsional terbuka bukan caleg yang hanya memiliki popularitas yang tinggi dan memiliki modal besar yang dipilih menjadi caleg tetapi yang memang memiliki dukungan dari grassroot;
5. Sistem pemilu proposional daftar terbuka memang membawa banyak masalah, mulai dari tuduhan menyuburkan politik uang sampai menghasilkan anggota parlemen kualitas rendah. Namun mengubah sistem pemilu proposional daftar terbuka menjadi sistem proporsional daftar tertutup, bukan memperkuat dan menyuburkan kembali oligarki politik, tetapi juga membunuh partisipasi politik berkualitas yang mulai tumbuh di masyarakat. Oleh karena itu yang perlu dilakukan adalah penyempurnaan sistem pemilu proporsional daftar terbuka;
6. Penyempurnaan sistem pemilu proporsional daftar terbuka dilakukan dalam dua aspek: sistem dan manajemen. Dalam sistem pemilu: pertama, variabel besaran daerah pemilihan perlu diperkecil menjadi 3-6 kursi agar calon dan pemilih lebih mudah saling mengenali dan saling bertanggungjawab; kedua, variabel metode pencalonan dipertegas, pemilih hanya memilih calon sebab memilih calon berarti memilih partai politik karena calon diajukan partai politik. Kemudahan memilih ini akan membuat pemilih dan calon fokus dalam berkampanye;
7. Sementara itu dalam aspek manajemen, perbaikan dilakukan terutama dalam metode kampanye. Di sini undang-undang mengharuskan interkasi yang kuat antara pemilih dan calon

sehingga mereka tidak hanya saling kenal tetapi juga saling bertanggung jawab, baik pada masa pemilu maupun pasca pemilu;

8. Sistem pemilu proposional daftar terbuka terbukti mampu meningkatkan jumlah perempuan di parlemen. Lebih dari itu sistem ini telah mendorong perempuan untuk berpolitik praktis di lapangan melalui berbagai kegiatan pemenangan pemilu. Pendewasaan politik perempuan yang dikondisikan oleh sistem pemilu proporsional daftar terbuka ini menjadi modal penting buat gerakan politik perempuan pada masa mendatang.

Ketiga, formula pemilihan dan penetapan calon terpilih. Secara garis besar ada dua formula pemilihan, yaitu mayoritas/pluralitas dan proporsional. Formula mayoritas/pluralitas apabila kontestan berhasil mencapai jumlah suara sah yang melebihi jumlah suara yang diperoleh masing-masing kontestan lain. Sedangkan formula proporsional berlangsung dua tahap: pembagian kursi setiap dapil kepada peserta pemilu dan alokasi kursi parpol kepada calon.¹⁵

Secara garis besar konversi kursi tergantung pada sistem pemilu yang digunakan. Pada sistem majoritarian, umumnya hanya ada satu varian cara penghitungan yaitu *steady divisor* (1, 1, 1, 1). Sementara pada sistem proporsional, ada dua cara konversi yang digunakan yaitu quota dan divisor, apakah menggunakan model *Simple Quota and Largest Remainders* (*Hare-LR—Hamilton Quota—Hare Quota*) ataukah menggunakan Hagenbach-Bischoff quota, atau D'Hondt (Jefferson) Divisor, *Sainte-Laguë* (Webster) divisor, ataukah bentuk modifikasinya.¹⁶

Dalam metode Kuota, yang biasa disebut *Larges Remainder* atau suara sisa terbesar. Dalam metode kuota setidaknya terdapat tiga formula yang digunakan, yaitu salah satunya Kuota *Hare*. Langkah-langkahnya adalah menentukan kuota suara. Setelah itu menentukan besarnya kursi yang diperoleh masing-masing partai berdasarkan jumlah suara yang diperoleh. Sementara sisa suara yang belum terbagi akan diberikan kepada partai politik yang mempunyai jumlah sisa suara terbesar. Rumus metode *Hare* adalah jumlah suara partai politik (vp) dibagi jumlah suara sah (vt) dikali jumlah kursi (s); sedangkan rumus metode *Droop* adalah jumlah suara partai politik (vp) dibagi jumlah suara sah (vt) dikali jumlah kursi plus satu (s+1).

Terkait dengan metode divisor, ada dua metode divisor yang terkenal adalah metode D["] Hondt dan metode *Sainte Lague* atau *Webster*. Rumus metode

¹⁵ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asy'ari, *Op. Cit.*, hlm. 45

¹⁶ Moch. Nurhasim dan Heru Cahyono, *Op.Cit.*, hlm. 67-68

divisor adalah suara partai dibagi bilangan tertentu, lalu bilangan hasil bagi tersebut dirangking, yaitu bilangan paling besar rangking pertama berarti kursi pertama, bilangan paling besar kedua berarti kursi kedua, demikian seterusnya. Bedanya, metode *D'Hondt* menggunakan bilangan pembagi 1, 2, 3, 4 dan seterusnya, sedangkan metode *Webster* menggunakan bilangan pembagi 1, 3, 5, 7, dan seterusnya. Sementara itu penghitungan suara *Divisor Sainte Laque Modifikasi* menggunakan bilangan pembagi suara 1,4,3,5,7,9, dan seterusnya.

$1 / (m + 1) = 100\% / 2M$.¹⁷ Sementara untuk mengukur *threshold* pada metode divisor/rata-rata tertinggi, Arend Lijphart membuat rumus Ambang Batas Efektif (Teff) dengan rumus: $75\% / (m + 1)$. Variabel *m* merujuk pada besaran dapil (*district magnitude*). Sebagai contoh, jika suatu dapil mendapat alokasi 6 kursi, maka ambang batas efektif: $75/7=10,7$. Dengan demikian, parpol yang perolehan suaranya kurang dari 10,7% maka ia tidak mendapatkan kursi di dapil tersebut.¹⁸

Tabel 4. Besaran Ambatas Pemilu Nasional di Beberapa Negara

Negara	Tahun Pemilu	Besaran Ambang Batas
Argentina	2005	3
Brasil	2006	3
Bulgaria	2009	4
Croasia	2007	5
Czech Republik	2010	5
Yunani	2009	3
Indonesia	2009	2,5
Israel	2009	2
Italia	2008	4
Montenegro	2009	3
Polandia	2007	5
Israel	2009	2
Korea Selatan	2004	5
Turki	2007	10
Ukrania	2007	3

Sumber: Didik Supriyanto dan August Mellaz, 2011; 18

Kelima, ambang batas pemilu (*electoral threshold*), yang khusus diterapkan di dalam sistem pemilu proporsional atau sistem pemilu campuran. Tujuan penggunaan ambang batas selain untuk mengurangi jumlah partai politik di parlemen, juga dalam rangka untuk memaksa parpol melaksanakan fungsi representasi politik. Untuk mengukur *threshold* ada dua rumus yaitu pertama rumus yang dikembangkan oleh Rae, Loose More dan Hanby yang mengukur *threshold* pada sistem pemilu yang menggunakan metode *quota*, *Hamilton/Hare/Niemeyer* dengan cara kursi pertama (ambang batas atas-*upper threshold* (T-Upper) = $\frac{1}{2} M = 100\% / (1+m)$), sedangkan kursi sisa (T-Lower dengan rumus

Menurut Supriyanto dan Mellaz, rumus ambang batas atas, ambang batas bawah dan ambang batas efektif, adalah suatu instrumen untuk memastikan tingkat kompetisi parpol di setiap daerah pemilihan. Dengan demikian, meskipun undang-undang tidak menentukan angka ambang batas dengan sendirinya besaran daerah pemilihan sudah menunjukkan adanya presentase minimal yang harus diperoleh parpol agar meraih kursi. Oleh karena itu kerap

¹⁷ Moch. Nurhasim dan Heru Cahyono, *op.cit.*, hlm. 74; Lihat juga Didik Supriyanto dan August Mellaz *Ambang Batas Perwakilan*, Jakarta, Perludem dan Kemitraan, 2011, hlm. 12-13.

¹⁸ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asy'ari, *op.cit.*, hlm. 47

disebut sebagai ambang batas terselubung. Artinya, hal tersebut tidak terdapat dalam undang-undang, tetapi nyata ada secara matematis. Jika ambang batas tersebut ditulis dalam undang-undang maka disebut sebagai ambang batas formal.¹⁹ Dengan demikian, ada dua macam ambang batas, yaitu ambang batas formal yang ditentukan dalam undang-undang dan ambang batas terselubung atau ambang batas efektif (*effective threshold*) yang tidak ditentukan dalam undang-undang. Bila kita sungguh-sungguh hendak mengurangi jumlah partai politik di parlemen, maka ambang batas formal harus lebih tinggi daripada ambang batas efektif.²⁰

PEMBAHASAN

Sistem Pemilu

Seperti pada Pemilu 1955 dan pemilu-pemilu Orde Baru, pada Pemilu 1999 yang merupakan pemilu pertama era reformasi, sistem pemilu yang digunakan adalah sistem pemilu proporsional dengan daftar tertutup, yang dalam Penjelasan Umum UU No. 3 Tahun 1999, proporsional berdasarkan stelsel daftar. Implementasi dari sistem tersebut termaktub dalam Pasal 68 UU No. 3 tahun 1999. Sebagai contoh terkait dengan penentuan calon terpilih anggota DPR berdasarkan sistem tersebut diatur pada ayat (3), yang menyebutkan:

“Penentuan calon terpilih Anggota DPR dari masing-masing Partai Politik Peserta Pemilihan Umum oleh PPI berdasarkan pengajuan Pimpinan Partai Politik Tingkat Pusat dengan mengacu kepada suara terbanyak/terbesar yang diperoleh Partai Politik tersebut..”

Sistem proporsional berdasarkan stelsel daftar tersebut mengalami perubahan pada Pemilu 2004. UU No. 12 Tahun 2003, memperkenalkan apa yang disebut sebagai sistem proporsional dengan daftar calon terbuka. Dalam sistem ini, perolehan kursi partai politik di setiap daerah pemilihan (dapil) mengacu pada Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) dan sisa kursi setelah habis dibagi berdasarkan BPP sepanjang di dapil tersebut masih tersisa kursi. Untuk penentuan calon terpilih dari setiap partai yang mendapatkan kursi di dapil tersebut juga mengacu pada BPP. Jika tidak memenuhi BPP maka penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut.

Pada Pemilu 2009 yang mengacu pada UU No. 10 Tahun 2008, tetap menggunakan sistem proporsional terbuka tetapi penentuan calon terpilih berdasarkan BPP dan nomor urut kecuali bagi

calon yang mencapai 30% dari BPP. Pasal 214 huruf a, UU No. 10 Tahun 2008 menyatakan, calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh perseratus) dari BPP.

Namun ketentuan tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK).²¹ Dalam putusannya, MK berpendapat bahwa ketentuan Pasal 214 UU No. 10 Tahun 2008 inkonstitusional karena bertentangan dengan makna substantif kedaulatan rakyat dan juga bertentangan dengan Pasal 28D Ayat 1 UUD 1945. Penetapan calon legislatif (caleg) terpilih berdasarkan nomor urut adalah pelanggaran kedaulatan rakyat jika kehendak rakyat tidak diindahkan dalam penetapan caleg. MK juga menyatakan, memberi hak kepada caleg terpilih sesuai nomor urut sama artinya dengan memasung suara rakyat untuk memilih caleg sesuai pilihannya dan mengabaikan tingkat legitimasi caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak.²²

Pada Pemilu 2014 berdasarkan UU No. 8 Tahun 2012, sistem pemilu tetap sistem proporsional daftar terbuka. Pada Pasal 5 UU No. 8 Tahun 2012 menyebutkan bahwa Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Untuk penentuan calon terpilih mengacu pada putusan MK. Pasal 215 UU No. 8 Tahun 2012 menyatakan, Calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak.

Pada Pemilu 2019 yang berlandaskan pada UU No. 7 Tahun 2017, sistem pemilu yang dipergunakan sistem proporsional terbuka berdasarkan suara terbanyak. Namun sebelum menetapkan sistem tersebut, dalam pembahasan terjadi perdebatan. Hal ini karena ada tiga opsi terkait dengan sistem pemilu proporsional, yaitu: pertama, Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka yang diajukan oleh Partai Gerindra, PKB, PD, PPP, PAN, PKS, Nasdem, dan Hanura. Kedua, Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional tertutup diusulkan oleh PDIP dan Partai Golkar. Ketiga, Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka terbatas diajukan oleh Pemerintah.

¹⁹ Didik Supriyanto dan August Mellaz, *op.cit.*, hlm. 16.

²⁰ Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asy'ari *op.cit.*, hlm. 47

²¹ Lihat Putusan MK No.22- 24/PUU-VI/2008.

²² "Yes: Caleg Terpilih Oleh Suara Terbanyak", (*online*), (<https://nasional.kompas.com/read/2008/12/24/04240134/Yes.Caleg.Terpilih.oleh.Suara.Terbanyak>, diunduh 3 Oktober 2018. Diakses 22 Agustus 2018).

Adanya tiga opsi tersebut, berawal dari perdebatan pembahasan RUU yang diajukan oleh Pemerintah, yang dalam hal ini diwakili oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Pada Rapat Kerja ke 1 Panitia Khusus (Pansus), 30 November 2016, dalam menyampaikan penjelasan terhadap RUU tentang Pemilihan Umum, yang mengajukan usul sistem proporsional terbatas. Dalam draft RUU disebutkan bahwa yang dimaksud dengan sistem proporsional terbatas merupakan sistem pemilu yang menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon yang terbuka dan daftar nomor urut calon yang terikat oleh partai politik. Yang dimaksud dengan “daftar calon yang terbuka” adalah daftar calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang tercantum dalam surat suara pemilu Anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota secara berurutan yang ditetapkan oleh partai politik. Sedangkan yang dimaksud dengan “daftar nomor urut calon yang terikat oleh partai politik” adalah daftar nomor urut calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang ditetapkan oleh partai politik secara berurutan yang bersifat tetap.

juga sedikit banyak telah melemahkan kelembagaan partai, di mana parpol kurang dapat mengontrol calon legislatifnya dan proses konsolidasi parpol menjadi semakin melemah. Sementara itu, sistem proporsional tertutup murni secara tidak langsung menutup akses pemilih terhadap calon legislatif yang akan dipilih sebagai wakilnya.

Sebuah desain sistem pemilu yang dipilih tentunya mempunyai pengaruh terhadap pelembagaan parpol. Dengan sistem pemilu yang memberikan peran strategis terhadap parpol tentunya diharapkan akan membawa perubahan terhadap perbaikan kelembagaan parpol tersebut. Setidaknya parpol akan memerankan fungsi kaderisasi dan rekrutmen politik dengan baik dalam kontestasi pada sebuah pemilu”.²³

Dalam kesempatan yang berbeda, Direktur Politik Dalam Negeri Direktorat Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum Kementerian Dalam Negeri, Bakhtiar, mengatakan, pemerintah menilai sistem terbuka akan melemahkan partai politik. Sebab, partai dapat mengambil seorang tokoh yang sudah terkenal untuk menjadi pengumpul suara (*vote getter*) dan tidak melakukan kaderisasi.

Tabel 5. Pandangan Fraksi-Fraksi tentang Sistem Pemilu

No	Pilihan	Fraksi
1	Proporsional terbuka seperti pemilu sebelumnya	Gerindra, PAN, PKB, PKS, PPP, Nasdem, Hanura, Demokrat
2	Proporsional tertutup, mencoblos partai bukan calon (Seperti usulan RUU)	Golkar dan PDIP
3	Proporsional terbuka terbatas (varian baru) boleh mencoblos partai dan boleh mencoblos calon, apabila partai yang lebih banyak dicoblos dibanding masing-masing caleg maka partai yang menentukan caleg terpilih berdasarkan nomor urut. Apabila suara caleg lebih besar dari suara partai maka caleg tersebut yang menjadi caleg terpilih.	Alternatif jalan tengah yang diajukan Pemerintah

Sumber: Rapat Pimpinan, 12 April 2017, Diolah dari Lukman Edy, 2018; 492

Alasan Pemerintah saat Rapat Kerja ke 1 karena sistem proporsional terbuka mengandung banyak kelemahan. Pemerintah mengatakan:

“Sistem proporsional terbuka, seperti pada Pemilu 2004, pada prakteknya banyak melahirkan perilaku politik instan yang ditandai dengan maraknya politik uang. Sistem pemilu ini

Menurutnya, sistem proporsional terbuka justru dapat menjadi penyakit bagi demokrasi. Politik uang menjadi terbuka untuk masuk ke dalam kehidupan sosial masyarakat.²⁴

Dalam konteks kelemahan-kelemahan dari sistem proporsional terbuka tersebut, pemerintah telah mengambil jalan tengah dengan menawarkan

²³ Muhamad Lukman Edy, *Konsolidasi Demokrasi Indonesia: Original Intent Undang-Undang Pemilu*, Jakarta; RMBBooks, 2017, hlm. 442.

²⁴ “Alasan Pemerintah Usulkan Pemilu Terbuka Terbatas Dalam RUU”, (*online*), (<https://nasional.kompas.com/read/2017/03/20/12301151/alasan.pemerintah.usulkan.sistem.pemilu.terbuka.terbatas.dalam.ruu>), diakses 22 Agustus 2018).

sistem proporsional terbuka terbatas. Menurut Pemerintah, dengan sistem ini, pemilih mempunyai akses untuk mengetahui calon legislatifnya yang termuat di dalam surat suara. Namun demikian, parpol juga dijamin kewenangannya untuk menentukan calon legislatif yang disusun dalam nomor urut sebagai dasar penentuan calon legislatif terpilih. Artinya, sistem proporsional terbuka terbatas ini mengakomodir kepentingan parpol dalam menjalankan fungsi kaderisasi dan rekrutmen politik melalui mekanisme internal partai secara demokratis untuk menentukan calon legislatif terbaiknya. Selain itu, sistem ini mengakomodir juga kepentingan pemilih untuk mengetahui calon legislatif yang ditawarkan parpol.²⁵

Menyikapi padangan Pemerintah tersebut, dalam Panitia Khusus (Pansus) RUU Pemilu, ada pandangan yang berbeda dari fraksi-fraksi. Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Fraksi Partai Golkar (FPG) menyetujui sistem proporsional terbuka terbatas yang diusulkan Pemerintah di dalam RUU Pemilu. Dalam Rapat Kerja ke 3, 19 Januari 2017, Arif Wibowo, mengatakan Fraksi PDIP mendorong bisa disepakati sistem proporsional daftar tertutup. Di seluruh dunia yang menggunakan sistem proporsional terbuka berbasis suara terbanyak sudah semakin berkurang, sebagian menggunakan sistem distrik dan sebagian lagi menggunakan daftar tertutup. Sistem ini akan menguatkan kelembagaan partai, memperkuat sistem kaderisasi, integritas, kapasitas dan kapabilitas. Sistem terbuka berbasis suara terbanyak yang berbasis individu dan feodalisme sangat mahal dan cenderung menimbulkan tumbuh kembangnya korupsi. Sistem proporsional tertutup juga akan menguatkan kelembagaan parpol.²⁶

Sementara FPG yang disampaikan oleh Rambe Kamarulzaman, mengatakan bahwa penentuan calon terpilih berdasarkan nomor urut, bukan suara terbanyak seperti yang dipakai dalam Pemilu 2014. Ini untuk meneguhkan kedudukan partai politik dan memperkuat kewenangan parpol, sekaligus mengeliminir dampak negatif dari sistem proporsional terbuka yang mahal.²⁷ Lebih lanjut ia mengajukan pertanyaan terkait dengan pilihan atas sistem proporsional tertutup:

“Apa salah kalau sistem itu memilih partai? Peserta pemilu itu kan partai politik. Jadi, partai ini jangan diganggu-ganggu,”²⁸

Alasan lain yang dikemukakan oleh FPG karena amanah keputusan Kongres Golkar. Menurut Sekretaris Jenderal Partai Golkar waktu itu, Idrus Marham, bahwa Partai Golkar memilih sistem pemilu tertutup akan membuat kelembagaan dan demokratisasi internal parpol menjadi lebih kuat. Dua hal itu termasuk syarat bagaimana demokrasi itu bisa berjalan. Kelemahannya, sambung dia, potensi kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN) dalam menentukan daftar calon dan kedekatan psikologis antara calon dan pemilih kurang. Namun, kata dia, itu semua dapat diatasi dengan memperkuat kelembagaan partai, kaderisasi, dan demokratisasi internal.²⁹

Kecuali Fraksi PDIP dan FPG yang mengusulkan sistem proporsional tertutup, fraksi-fraksi lain menolak usul tersebut dan tetap menginginkan agar Pemilu 2019 menggunakan sistem proporsional terbuka. Yang menarik adalah pandangan Fraksi PKS, semula setuju dengan sistem proporsional tertutup, seperti yang disampaikan oleh Sutriyono, SP, M.Si., dalam Rapat Kerja ke 1 Panitia Khusus (Pansus), 30 November 2016. Dalam Rapat Kerja tersebut, ia mengatakan:

“Pemilihan Umum Anggota DPR dan DPRD pada tahun 2009 dan 2014 menggunakan Sistem Proporsional Terbuka menimbulkan *moral hazard* yang sangat besar, merusak perilaku memilih masyarakat Indonesia dengan meningkatkan *money politics* dan bentuk transaksional lainnya. Selain itu, sistem proporsional terbuka menyebabkan persaingan bukan antar partai politik melainkan terjadi antar calon internal partai politik. Hal itu melemahkan peran partai politik, mendorong *vote buying*. Pasal 22E ayat (3) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 menegaskan: “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”. Oleh karenanya, FPKS memandang sistem proporsional terbuka terbatas yang diusulkan pemerintah lebih tepat untuk diterapkan.”³⁰

²⁵ Muhamad Lukman Edy, *op.cit.*, hlm. 442

²⁶ Muhamad Lukman Edy, *Ibid.*, Lampiran, hlm. 475

²⁷ “Golkar Usul Pemilu 2019 Pakai Sistem Proporsional Tertutup”, (*online*), (<https://www.viva.co.id/berita/politik/872053-golkar-usul-pemilu-2019-pakai-sistem-proporsional-tertutup>, diakses 24 Agustus 2018)

²⁸ “Fraksi Partai Golkar dan PDIP Usulkan Sistem Proporsional Tertutup”, (*online*), (<http://rumahpemilu.org/fraksi-partai-golkar-dan-pdip-usulkan-sistem-proporsional-tertutup/>, diakses 24 Agustus 2018)

²⁹ “Proporsional Tertutup Kuatkan Mesin Partai”, (*online*), (<http://mediaindonesia.com/read/detail/86441-proporsional-tertutup-kuatkan-mesin-partai>, diakses 24 Agustus 2018)

³⁰ Muhamad Lukman Edy, *op.cit.*, Lampiran, hlm. 458.

Namun dalam perkembangannya, Fraksi PKS setuju dengan sistem proporsional terbuka. Seperti dikemukakan oleh Ketua Fraksi PKS DPR, Jazuli Juwaini saat diskusi bertema “Pemilu Mengokohkan dan Mengokohkan Demokrasi di Indonesia” di Gedung DPR RI, Nusantara I, Senayan, Jakarta, Rabu 25 Januari 2017, yang mengatakan bahwa,

”Bagi Fraksi PKS, sistem pemilu proporsional terbuka lebih memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh warga negara yang ikut proses mencalonkan diri sebagai caleg di pemilu serentak 2019 mendatang. Kami di PKS mendorong agar sistem pemilu proporsional terbuka yang diberlakukan pada pemilu 2019. Bagi kami, siapapun bisa mendapat kesempatan mewakili rakyat. Alasan kedua, sistem terbuka merepresentasikan rakyat, suara banyak, yang dipilih rakyat yang menang”.³¹

Wakil Ketua Pansus RUU Pemilu dari Fraksi Partai Gerindra, Ahmad Riza Patria, pada acara “Konsolidasi Masyarakat Sipil Kawal RUU Pemilu”, di Jakarta, mengatakan bahwa Fraksi Gerindra berpendapat bahwa sistem proporsional terbuka tidak melangkahi wewenang partai dan tetap dapat menghasilkan anggota legislatif yang berkualitas. Kuncinya, yakni, melakukan rekrutmen terbuka untuk menyaring kader partai terbaik, sehingga calon anggota legislatif yang ditawarkan kepada pemilih hanyalah yang berkualitas. Ia mengatakan, “Tidak ada alasan bagi partai untuk kembali ke sistem proporsional tertutup. Kalau partai mau kader terbaik, ya tawarkan semua kader terbaik mereka di dalam daftar. Pemilih kan memilih apa yang partai sediakan.”³²

Ketua Umum Partai Nasional Demokrat (Nasdem), Surya Paloh, menginginkan agar pemilihan anggota legislatif 2019 tetap menggunakan sistem proporsional terbuka. Alasannya, sistem ini masih dianggap paling ideal dibanding proporsional tertutup. Partai Nasdem akan konsisten memperjuangkan sistem proporsional terbuka dalam pembahasan revisi UU Pemilu di DPR nanti.³³

Partai Amanat Nasional (PAN) tetap mendukung penggunaan sistem proporsional terbuka. Menurut

Yandri, saat ini sudah zamannya memilih langsung. Ia menilai sistem proporsional terbuka lebih adil dibandingkan sistem proporsional tertutup. Pada sistem proporsional terbuka, pemilih bisa memilih langsung anggota dewan yang diinginkan. Sementara pada sistem proporsional tertutup, pemilih hanya memilih lambang partai. Partai kemudian memilih calon yang akan masuk dalam parlemen.³⁴

Partai Persatuan Pembangunan (PPP) mengatakan, sistem pemilu proporsional terbuka terbukti berjalan baik pada penyelenggaraan pemilu legislatif tahun 2014 dan dapat meningkatkan partisipasi tokoh masyarakat menjadi calon anggota legislatif (caleg) maupun partisipasi pemilih. Dengan sistem pemilu proporsional terbuka, akan lebih banyak putra bangsa yang memenuhi syarat mendaftarkan diri dan diusulkan menjadi caleg sehingga mendorong tingkat partisipasi pemilih lebih tinggi. Dengan sistem pemilu proporsional terbuka, maka calon anggota yang memperoleh suara terbanyak dan memenuhi persyaratan bilangan pembagi pemilih (BPP) otomatis akan menjadi anggota DPR, tidak tergantung pada nomor urut. Kalau sistem tertutup, maka yang diutamakan menjadi anggota DPR adalah nomor urut satu, padahal belum tentu memperoleh suara tertinggi.³⁵

Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) berpendapat bahwa sistem pemilu proporsional terbuka lebih menjamin terpenuhinya hak demokrasi warga negara, apalagi di tengah iklim berdemokrasi dan tatanan masyarakat yang semakin terbuka seperti sekarang ini. Penentuan pilihan politik warga negara telah didasarkan pada pertimbangan yang lebih logis dan terbuka, dibandingkan pertimbangan primordialitas atau lainnya.³⁶ Sedangkan Fraksi Hanura berpendapat, “ketika pelembagaan partai politik semamin baik, penentuan calon terpilih diharapkan murni berdasarkan sistem proporsional terbuka berdasarkan suara terbanyak atau dengan tetap berpegang pada Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008 dan berdasarkan Pasal 5 dan Pasal 215 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif.”³⁷

Ambang Batas Parlemen

Ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*), merupakan salah satu instrument teknis

³¹ “Ini Pandangan PKS Terkait Revisi UU Pemilu dan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka”, (*online*), (<https://www.lintasparlemen.com/ini-pandangan-pks-terkait-revisi-uu-pemilu-dan-sistem-pemilu-proporsional-terbuka/>), diakses 28 Agustus 2018).

³² “Wakil Ketua Pansus RUU Pemilu: Tidak Ada Alasan Kembali ke Sistem Proporsional Tertutup”, (*online*), (<http://rumahpemilu.org/wakil-ketua-pansus-ruu-pemilu-tidak-ada-alasan-kembali-ke-sistem-proporsional-tertutup/>), diakses 28 Agustus 2018).

³³ “Nasdem Usul Pemilu 2019 Tetap gunakan Sistem Proporsional Terbuka”, (*online*), (<https://news.detik.com/berita/3257437/nasdem-usul-pemilu-2019-tetap-gunakan-sistem-proporsional-terbuka>), diakses 28 Agustus 2018).

³⁴ “Dalam RUU Pemilu 2019: PAN Tetap Dukung Sistem Proporsional Terbuka”, (*online*), (<https://nasional.kompas.com/read/2016/05/20/23285151/dalam.ruu.pemilu.2019.pan.tetap.dukung.sistem.proporsional.terbuka>), diakses 28 Agustus 2018).

³⁵ “Halim PPP Harap DPR Setujui Sistem Proporsional Terbuka”, (*online*), (<https://www.liputan6.com/news/read/2840674/halim-ppp-harap-dpr-setujui-sistem-proporsional-terbuka>), diakses 28 Agustus 2018).

³⁶ Muhamad Lukman Edy, *op.cit.*, Lampiran, hlm. 531.

³⁷ *Ibid.*, Lampiran hlm. 537

teknis pemilu yang ditemui di negara-negara yang menerapkan sistem pemilu proporsional. Tujuan penerapan ambang batas parlemen yaitu membatasi jumlah partai politik dan/atau menyaring partai politik peserta pemilu berikutnya. Menurut August Mellaz, ada empat macam ambang batas. Pertama, berdasarkan persentase suara. Besaran persentase ambang batas yang paling umum antara 3% (Spanyol) hingga 5% (Jerman). Terendah di Belanda 0,67%, Israel dan yang tertinggi di Turki 10%. Kedua, lokasi penerapan. Ketentuan ambang batas diterapkan pada daerah pemilihan (Spanyol) dan diterapkan di tingkat nasional (Jerman), atau di kedua tingkat, baik daerah pemilihan dan level nasional secara sekaligus (Swedia). Ketiga, tahap penerapan. Ambang batas kebanyakan dilakukan pada tahap awal sebelum penghitungan perolehan kursi, namun ada yang dilakukan di antara tahapan-tahapan penghitungan perolehan kursi berikutnya (Denmark). Keempat, obyek ambang batas. Ambang biasa dikenakan pada setiap partai, tetapi ada juga yang dikenakan kepada koalisi partai (Polandia).³⁸

Di Indonesia, penerapan ambang batas dimulai pada Pemilu 1999. Pada pemilu ini ambang batas diterapkan sebesar 2% dari jumlah kursi di DPR atau 3% dari jumlah kursi di DPRD. UU No. 3 tahun 1999 Pasal 39 mengatakan:

“Untuk dapat mengikuti Pemilihan Umum berikutnya, Partai Politik harus memiliki sebanyak 2% (dua perseratus) dari jumlah kursi DPR atau memiliki sekurang-kurangnya 3% (tiga per seratus) jumlah kursi DPRD I atau DPRD II yang tersebar sekurang-kurangnya di 1/2 (setengah) jumlah provinsi dan di 1/2 (setengah) jumlah kabupaten/kotamadya seluruh Indonesia berdasarkan hasil Pemilihan Umum”

Partai-partai politik yang tidak mencapai ambang batas tersebut tidak boleh ikut pemilu berikutnya. Bila hendak menjadi peserta pemilu berikutnya, harus mendirikan partai politik baru. Dalam konteks ini maka pada Pemilu 2004, beberapa partai politik yang tidak lolos ambang batas merubah atau mengganti nama partainya agar dapat menjadi peserta pemilu. Sebagai contoh yaitu Partai Keadilan (PK) karena tidak lolos ambang batas lalu berubah menjadi Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Begitu juga dengan Partai Keadilan dan Persatuan (PKP) berubah menjadi Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), dan beberapa partai lain yang seperti itu.

Pada Pemilu 2004, aturan yang sama tentang ambang batas tersebut kemudian dinaikkan menjadi

3% dari jumlah kursi di DPR atau 4% dari jumlah kursi di DPRD. UU No. 12 tahun 2004 Pasal 9 ayat (1) menyatakan:

“(1) Untuk dapat mengikuti Pemilu berikutnya, Partai Politik Peserta Pemilu harus:

- a. memperoleh sekurang-kurangnya 3% (tiga persen) jumlah kursi DPR;
- b. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Provinsi yang tersebar sekurang-kurangnya di ½ (setengah) jumlah provinsi seluruh Indonesia; atau
- c. memperoleh sekurang-kurangnya 4% (empat persen) jumlah kursi DPRD Kabupaten/Kota yang tersebar di ½ (setengah) jumlah kabupaten/kota seluruh Indonesia.”

Mulai Pemilu 2009, penerapan ambang batas sebesar 2,5% diberlakukan untuk partai politik yang duduk di DPR. Artinya, bagi partai-partai politik peserta pemilu yang lolos ambang batas maka ia dapat mengirimkan wakil-wakilnya di DPR, sebaliknya bila tidak memenuhi ambang batas maka tidak ada wakilnya di DPR. Mengapa hanya di DPR karena undang-undang tersebut berlaku hanya untuk DPR, tidak untuk DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Ketika revisi UU Pemilu yang melahirkan UU No. 8 Tahun 2012, ambang batas parlemen dinaikkan menjadi 3,5% dan berlaku untuk semua tingkat lembaga perwakilan, baik itu DPR, DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. UU No. 8 Tahun 2012 Pasal 208 menyatakan:

“Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota”.

Selanjutnya Pasal 209 ayat (1) menyatakan:

Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 208, tidak disertakan pada penghitungan perolehan kursi DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di setiap daerah pemilihan.

Namun aturan tentang ambang batas yang berlaku secara nasional tersebut dibatalkan oleh MK. Dalam pertimbangan putusannya:³⁹

MK menilai ambang batas (*parliamentary threshold*) sebesar 3,5 persen bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas sehingga bertentangan pula dengan

³⁸ August Mellaz, “Ambang Batas Tanpa Batas: “Praktek Penerapan Keberlakuan 3,5 Persen Ambang Batas Parlemen Secara Nasional Undang-undang Nomor 8 tahun 2012 Tentang Pemilu””, (*online*), (<https://literasipolitik.org/topik/13/subtopik/15/artikel/27>), diakses 28 Agustus 2018).

³⁹ “MK: Ambang Batas Parlemen Tak berlaku Nasional”, (*online*), (<https://nasional.kompas.com/read/2012/08/29/20321190/MK.Ambang.Batas.Parlemen.Tak.Berlaku.Nasional>), diunduh 3 Oktober 2018).

tujuan pemilihan umum, yaitu memilih wakil rakyat mulai dari tingkat pusat hingga daerah. MK menilai, jika PT 3,5 persen diberlakukan secara bertingkat, masing-masing 3,5 persen untuk DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, maka dapat menimbulkan kemungkinan tidak adanya satu partai politik peserta pemilu pun di suatu daerah (provinsi atau kabupaten/kota) yang memenuhi PT 3,5 persen sehingga tidak ada satu anggota partai politik pun yang dapat menduduki kursi DPRD. Hal ini dapat terjadi jika diasumsikan partai politik peserta pemilu berjumlah 30 partai politik dan suara terbagi rata sehingga maksimal tiap partai politik peserta pemilu hanya memperoleh maksimal 3,3 persen suara. Selain itu, terdapat pula kemungkinan di suatu daerah hanya ada satu partai politik yang memenuhi PT 3,5 persen sehingga hanya ada satu partai politik yang menduduki seluruh kursi di DPRD atau sekurang-kurangnya banyak kursi yang tidak terisi.

Pada Pemilu 2019, ambang batas parlemen disepakati naik, dari 3,5% menjadi 4%. Namun keputusan untuk menentukan ambang batas parlemen 4% tersebut terjadi perdebatan sengit dalam pembahasan RUU Pemilu dan berakhir dengan *voting* dalam sidang Paripurna DPR, 21 Juli 2017. Sama seperti pada pembahasan tentang sistem pemilu, pada pembahasan tentang ambang batas parlemen ini secara garis besar ada tiga opsi. Pertama, fraksi-fraksi yang mengusulkan bahwa partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 3,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR. Usul kedua, partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR. Usul ketiga, partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 7% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR.⁴⁰

Tabel 6. Pandangan Fraksi-Fraksi tentang Ambang Batas Parlemen

No	Pilihan	Pendapat Fraksi
1	3,5%	PAN, Gerindra, PPP, Hanura, PKS, PKB, Demokrat
2	5%	PDIP, PKB, Golkar, PKS, Demokrat
3	7%	Nasdem

Sumber: Rapat Pimpinan, 12 April 2017. Lukman Edyy, 2017;492

Catatan: Golkar setuju pula dengan opsi ambang batas 5%, PKB dan Golkar mencabut usul ambang batas 7%, ambang batas 4,5% dihapus.

⁴⁰ Lihat draft RUU Penyelenggara Pemilu Pasal 414, Tanggal 20 Juli 2017.

Sebelum mengkrystal pada tiga opsi usulan tersebut, masing-masing fraksi di DPR berbeda-beda tentang usulan ambang batas parlemen ini. Fraksi Partai Gerindra, misalnya, yang dikemukakan oleh Ahmad Riza Patria, berpendapat bahwa *parliamentary threshold* tidak diperlukan karena sistem yang digunakan nanti pemilu serentak. Oleh karenanya perolehan suara dalam pemilu yang digelar lima tahun sebelumnya dinilai tidak tepat sebagai acuan.⁴¹ Begitu juga dengan Fraksi PAN, yang disampaikan oleh Wakil Ketua Fraksi Viva Yoga Mauladi, pihaknya mengusulkan ambang batas parlemen 0%. Viva beralasan, ambang batas 3,5% untuk menyederhanakan jumlah partai tidak efektif. PAN mengusulkan 0%, karena untuk PT kan sebagai alat digunakan untuk menyederhanakan jumlah parpol ternyata tidak efektif.⁴²

PAN berharap semua yang ikut pemilu diikutsertakan dalam penghitungan jumlah kursi, jadi tidak ada kursi yang dihilangkan karena partainya tidak lolos, karena mereka sudah dipilih oleh rakyat. Ia mengatakan, yang disederhanakan bukan partai, tetapi fraksi di parlemen. Partai politik yang wakilnya berhasil lolos ke parlemen, tetapi hanya memiliki sedikit kursi bisa bergabung dengan partai lain hingga jumlah kursinya cukup untuk membentuk sebuah fraksi. Dengan demikian, PAN berpandangan, penyederhanaan parlemen bisa dilakukan tanpa menghilangkan suara yang telah diberikan rakyat kepada wakilnya yang lolos ke parlemen.⁴³

Sementara itu Fraksi Nasdem, Fraksi Golkar dan Fraksi PDIP menginginkan agar ambang batas parlemen naik. Ketua DPP Partai Nasdem, Johnny G. Plate menegaskan akan mengajukan usulan ambang batas parlemen 7%. Dengan ambang batas 7% akan memberikan manfaat yang lebih baik bagi penyelenggaraan negara yang efektif dan efisien khususnya di DPR. Menurut Johnny, apabila jumlah fraksi yang terlalu banyak saat ini bisa disederhanakan, maka hal tersebut akan lebih memudahkan proses politik di DPR.⁴⁴

⁴¹ "Silang Pendapat Ambang Batas Dalam RUU Pemilu", (*online*), (<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5879f1a67e6a2/silang-pendapat-ambang-batas-dalam-ruu-pemilu>, 4 September 2018)

⁴² "PAN Usulkan Ambang Batas Parlemen dan Presiden Nol Persen", (*online*), (<https://www.merdeka.com/politik/pan-usulkan-ambang-batas-parlemen-dan-presiden-nol-persen.html>. Diakses 4 September 2018).

⁴³ "PAN Usul Ambang batas Parlemen Dihapus Pada Pemilu 2019", (*online*), (<http://banjarmasin.tribunnews.com/2017/01/10/pan-usul-ambang-batas-parlemen-dihapus-pada-pemilu-2019>, diakses 4 September 2018).

⁴⁴ "Nasdem Bersikeras Pilih Ambang Batas Parlemen 7 Persen", (*online*), (<https://nasional.kompas.com/read/2017/05/12/21191261/nasdem.bersikeras.pilih.ambang.batas.parlemen.7.persen>, diakses 4 September 2018).

Fraksi Partai Golkar mengusulkan ambang batas parlemen Pemilu 2019 sebesar 5-10%. Sekjen Partai Golkar Idrus Marham mengatakan tujuan dari usulan angka ambang batas itu adalah penguatan sistem presidensial. Prinsip dasar partai Golkar adalah bahwa revisi UU bidang politik diarahkan pada konsolidasi demokrasi dan penguatan sistem Presidential. Dan karena itu kita ingin agar *parliamentary threshold* antara 5-10%.⁴⁵ Sedangkan Fraksi PDIP melalui juru bicaranya Artheria mengatakan jika semangat *parliamentary threshold* adalah penyederhanaan partai politik maka besaran ambang batas itu mestinya bukan 3,5% tapi 5-7%.⁴⁶

Sebaliknya fraksi-fraksi lain, seperti PKS, PPP, PAN, Gerindra, dan Hanura menginginkan agar ambang batas parlemen maksimal tetap pada angka 3,5%. Fraksi PKS, misalnya, menilai bahwa ambang batas parlemen tetap diperlukan tapi tidak terlalu tinggi agar semaksimal mungkin suara rakyat tidak ada yang hangus di satu sisi dan penyederhanaan parpol tetap bisa dilakukan di sisi yang lain. Fraksi PKS mengusulkan PT tetap 3,5%. Parpol di DPR yang saat ini berjumlah 10 dirasa cukup ideal dalam konteks perpolitikan dan latar belakang aspirasi rakyat Indonesia yang majemuk.⁴⁷

Keinginan untuk mempertahankan ambang batas parlemen 3,5% tersebut dikemukakan juga oleh Pemerintah, pada Rapat Kerja ke 1 Panitia Khusus (Pansus), 30 November 2016.⁴⁸

Berdasarkan pengalaman Pemilu 2014, ambang batas 3,5% tidak berdampak pada penyederhanaan sistem kepartaian. Sebaliknya banyak suara terbuang karena tidak terkonversi ke kursi. Namun demikian, pemerintah mengusulkan ambang batas parlemen tetap 3,5% khusus untuk DPR RI. Penetapan ambang batas tersebut didasarkan pada efektifitas penyederhaan sistem kepartaian sekaligus potensi suara yang terbuang.

Sedangkan pandangan dari partai-partai baru, saat dengar pendapat dengan Pansus memiliki pandangan yang beragam. Sekretaris Jenderal Partai Perindo (Persatuan Indonesia), Ahmad Rofiq,

⁴⁵ "Golkar Usul Ambang batas Parlemen Naik Antara 5 Sampai 10 Persen", (*online*), (<https://www.merdeka.com/politik/golkar-usul-ambang-batas-parlemen-naik-antara-5-sampai-10-persen.html>, diakses 4 September 2018).

⁴⁶ "Silang Pendapat Ambang Batas Dalam RUU Pemilu" (*online*), (<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5879f1a67e6a2/silang-pendapat-ambang-batas-dalam-ruu-pemilu>, diakses 4 September 2018).

⁴⁷ "Agar Pemilu 2019 Lebih Berkualitas, Ini Tujuh Usulan PKS", (*online*), (<http://www.teropongsenayan.com/56375-agar-pemilu-2019-lebih-berkualitas-ini-tujuh-usulan-pks>, diakses 4 September 2018).

⁴⁸ Muhamad Lukman Edy, *op.cit.*, Lampiran, hlm. 442-443.

mengatakan ambang batas parlemen penting. Ia menyetujui naiknya *parliamentary threshold*. Bagi Partai Perindo, semakin besar, semakin baik. Sementara itu, Ketua umum Partai Islam Damai dan Aman (Idaman), Rhoma Irama, menyetujui *parliamentary threshold* seperti usulan pemerintah.

Ketua Umum Partai Solidaritas Indonesia (PSI), Grace Natalie, mengatakan tidak ada relevansi antara penerapan *parliamentary threshold* dan mewujudkan hasil pemilu yang proporsional serta adil. PSI mengusulkan wacana lain, yaitu mendorong dihapuskannya ambang batas parlemen. Sebagai gantinya, PSI mendukung penerapan ambang batas pembentukan fraksi (*fraksi threshold*).

Sedangkan Partai Berkarya (Karya Beringin), melalui Badaruddin Andi Picunang selaku Sekjen, mengatakan soal *parliamentary threshold* masih diperlukan kajian mendalam. Meski begitu, Andi menyatakan partainya siap menerima apa pun hasil yang diputuskan dalam pembahasan RUU Pemilu terkait dengan ambang batas parlemen ini. Ia akan terima saja apa itu di bawah 3,5% atau tidak.⁴⁹

Alokasi Kursi dan Dapil

Dalam sistem proporsional, daerah pemilihan beragam, ada yang bersifat nasional, seperti Belanda, ada yang berdasarkan batas wilayah administrasi, seperti di Indonesia yang diterapkan pada pemilu-pemilu Orde Baru, dan ada daerah pemilihannya gabungan wilayah administrasi. Pada Pemilu 1999, daerah pemilihan sesuai dengan tingkatnya. Untuk pemilihan anggota DPR, Daerah Pemilihannya adalah Daerah Tingkat I, untuk pemilihan anggota DPRD I, Daerah Tingkat I merupakan satu Daerah Pemilihan, dan. Untuk pemilihan anggota DPRD II, Daerah Tingkat II merupakan satu Daerah.⁵⁰

Mulai Pemilu 2004, berdasarkan UU No. 12 tahun 2003, daerah pemilihan anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota. Daerah pemilihan anggota DPRD provinsi adalah kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota. Alokasi kursi setiap daerah pemilihan baik untuk DPR maupun DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota antara 3-12 kursi per daerah pemilihan. Pada Pemilu 2009 dan Pemilu 2014, alokasi perdapil berkurang untuk DPR, yaitu 3-10 kursi, sedang untuk DPRD tetap 3-12 kursi.⁵¹

Alokasi kursi di setiap dapil sesungguhnya merupakan salah satu instrumen menyederhanakan sistem kepartaian: alokasi kursi setiap dapil akan efektif menyederhanakan sistem kepartaian. Akan

⁴⁹ "Pandangan 4 Partai Baru Terkait Ambang Batas Parlemen", (*online*), (<https://news.detik.com/berita/d-3417475/pandangan-4-partai-baru-terkait-ambang-batas-parlemen>, diakses 4 September 2018).

⁵⁰ Lihat Pasal 3 UU No. 3 Tahun 1999

⁵¹ Lihat UU No. 10 Tahun 2008 dan UU No. 8 Tahun 2012.

tetapi alokasi setiap dapil yang diterapkan mesti kecil, bukan bersifat medium (sedang). Dalam pandangan Pemerintah dalam Naskah Akademik berpendapat:⁵²

Pada satu pihak besaran daerah pemilihan (Dapil) anggota DPR termasuk kategori Dapil Berwakil Banyak Medium karena 70 dari 77 Daerah Pemilihan mendapat alokasi kursi sebanyak 6 sampai dengan 10 kursi. Besaran Dapil seperti ini niscaya akan menampilkan banyak partai di DPR. Hal ini kontradiksi dengan penerapan ambang-batas kursi di DPR sebesar 3.5% suara Pemilu yang dimaksudkan untuk mengurangi jumlah partai di DPR.

Sebagai gambaran bahwa pada Pemilu 2014 menunjukkan masih jauh prinsip proporsionalitas terkait alokasi kursi dan daerah pemilihan. Beberapa daerah pemilihan mengalami kelebihan representasi (*over represented*), sedangkan beberapa daerah pemilihan lainnya mengalami kekuangan representasi (*under represented*). Disparitas tersebut menunjukkan proporsionalitas menjadi terabaikan. Oleh karena itu, daerah pemilihan harus didesain dengan dasar kesetaraan nilai suara, integritas wilayah, dan cakupan wilayah yang sama. Sementara itu, alokasi kursi di setiap daerah pemilihan menjadi sangat penting dalam penataan sistem kepartaian yang akan dicapai. Hal tersebut harus memperhatikan proporsionalitas untuk menjamin representasi politik masyarakat.

Dengan daerah pemilihan medium, sistem kepartaian masih akan ekstrim. Padahal keinginan untuk menyederhanakan sistem kepartaian moderat sangat diharapkan agar kompatibel dengan sistem presidensial yang kita pilih saat ini. Tampaknya hal itu belum menjadi konsensus dan komitmen partai-partai politik, sehingga pada saat pembahasan RUU Pemilu masalah alokasi kursi di daerah pemilihan ini menjadi salah satu hal krusial dalam pembahasannya.

Ini terlihat alokasi kursi di setiap dapil untuk pemilu 2019 tidak mengalami perubahan, baik untuk DPR maupun DPRD. Dalam rapat fraksi mini di DPR semua fraksi sepakat alokasi kursi untuk dapil DPR yaitu 3-10 kursi, sedangkan untuk DPRD yakni 3-12 kursi setiap dapil. Meskipun keputusan tentang alokasi kursi disetiap dapil seperti itu, pada pembahasan RUU ini juga terjadi perdebatan. Jika mengacu pada draft RUU, alokasi kursi setiap dapil untuk DPR ada dua opsi. Pertama, jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR yaitu: 3-10 kursi. Opsi kedua, jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR yakni 3-8 kursi. Sedangkan daerah pemilihan DPRD ada tiga opsi. Pertama, jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD yaitu 3 - 8 kursi.

Kedua, jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD yaitu 3-10 kursi. Ketiga, jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD yakni 3-12 kursi.

Dalam pembahasan RUU, Fraksi Golkar dan Fraksi PDIP awalnya memasang harga tinggi, yaitu alokasi kursi per dapil 3-6 untuk dan 3-8. Partai Golkar mewacanakan perubahan besaran daerah pemilihan (dapil) pemilu DPR menjadi 3 sampai 6 kursi. Penyederhanaan sistem kepartaian menjadi alasan Partai Golkar mengajukan besaran dapil 3-6 ini. Menurutnya, *district magnitude* ini harus dibuat 3-6. Kalau alokasi kursi masih besar itu mempertahankan multipartai ekstrem.⁵³ Sedangkan Fraksi PDIP, mengusulkan adanya perubahan alokasi kursi tiap dapil dengan batasan maksimal 8 kursi untuk tingkat nasional (DPR) sedangkan untuk tingkat daerah 3-10 kursi per dapil.⁵⁴ Namun dalam perkembangannya mereka mengikuti atau setuju dengan konsep pemerintah, yaitu 3-10 untuk DPR dan untuk DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota 3-12 kursi.⁵⁵

Pada awal pembahasan RUU, pada umumnya fraksi-fraksi yang lain berpandangan agar tetap alokasi kursi perdapil untuk DPR adalah 3-10 kursi, sementara Partai Demokrat dan PPP ingin memperbesar alokasi kursi di setiap dapil, yaitu 3-12, sedangkan partai Nasdem menginginkan 4-12 kursi per dapil.

Tabel 7. Pandangan Fraksi-Fraksi dalam Pansus RUU Pemilu tentang Alokasi Kursi Dapil

No	Partai	Alokasi Kursi Per-Dapil
1	PDIP	3-8
2	Partai Golkar	3-6
3	Partai Gerindra	3-10
4	Partai Demokrat	3-12
5	PAN	4-10
6	PKB	3-10
7	PPP	3-12
8	Partai Nasdem	4-11

Sumber: Diolah dari Lukman Edy, 2018.

Metode Konversi Suara ke Kursi

Pada pemilu-pemilu sebelumnya, metode konversi suara ke kursi menggunakan metode kuota *Hare*, atau yang lebih dikenal dengan istilah bilangan pembagi pemilih (BPP). Dalam UU No. 8 Tahun 2012 disebutkan ada dua istilah BPP, yaitu BPP untuk kursi DPR dan BPP untuk kursi DPRD. BPP DPR adalah

⁵² Kemendagri, *Naskah Akademik RUU tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, September 2016, hlm. 53.

⁵³ "Golkar Dukung Alokasi Kursi 3-6 Per Dapil", (*online*), (<http://rumahpemilu.org/golkar-dukung-alokasi-kursi-3-6-per-dapil/>), diakses 4 September 2018).

⁵⁴ "Agar Pemilu 2019 Lebih Berkualitas, Ini Tujuh Usulan PKS" (*online*), (<http://www.teropongsenayan.com/56375-agar-pemilu-2019-lebih-berkualitas-ini-tujuh-usulan-pks>), diakses 4 September 2018).

⁵⁵ Muhamad Lukman Edy, *op.cit.*, hlm. 162.

bilangan yang diperoleh dari pembagian jumlah suara sah seluruh partai politik peserta pemilu yang memenuhi ambang batas tertentu dari suara sah secara nasional di satu daerah pemilihan dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi partai politik peserta pemilu. Sedangkan BPP DPRD adalah bilangan yang diperoleh dari pembagian jumlah suara sah dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan untuk menentukan jumlah perolehan kursi partai politik peserta pemilu dan terpilihnya anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Untuk menghitung BPP setiap partai politik, Pasal 209 UU No. 8 Tahun 2012 ayat (2) dan ayat (3) menyatakan:

“(2) Suara untuk penghitungan perolehan kursi DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota di suatu daerah pemilihan ialah jumlah suara sah seluruh Partai Politik Peserta Pemilu dikurangi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 208.

(3) Dari hasil penghitungan suara sah yang diperoleh Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di suatu daerah pemilihan ditetapkan angka BPP DPR, BPP DPRD provinsi, dan BPP DPRD kabupaten/kota dengan cara membagi jumlah suara sah Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan jumlah kursi di satu daerah pemilihan”.

Dalam UU No. 7 Tahun 2017 disepakati bahwa metode konversi suara menggunakan metode *sainte laque* murni. Dengan demikian terjadi perubahan yang pada pemilu sebelumnya menggunakan metode kuota. Sebelum memutuskan tentang metode *sainte laque* murni, dalam pembahasan RUU Pemilu, ada empat opsi yang muncul terkait dengan konversi suara. Pertama, dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR, suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan dibagi dengan bilangan pembagi dengan pecahan 1 dan diikuti secara berurut oleh bilangan ganjil 3; 5; 7; dan seterusnya. Kedua, dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR, suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dibagi dengan bilangan pembagi dengan pecahan 1,4 dan diikuti secara berurut oleh bilangan ganjil 3; 5; 7; dan seterusnya. Ketiga, dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR, suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dibagi dengan bilangan pembagi dengan pecahan 1; 2; 3; dan seterusnya. Keempat, dari hasil penghitungan suara sah yang diperoleh partai politik

peserta Pemilu di suatu daerah pemilihan ditetapkan angka bilangan pembagi pemilih DPR dengan cara membagi jumlah suara sah partai politik peserta Pemilu dengan jumlah kursi di satu daerah pemilihan.

Dalam pembahasan tentang konversi suara menjadi kursi ini, fraksi-fraksi di DPR terbelah menjadi dua. Pertama, yaitu Fraksi Gerindra, Fraksi Nasdem, Fraksi PAN, dan Fraksi PKS mengusulkan metode kuota *Hare*, yaitu opsi keempat. Kuota *Hare* merupakan salah satu teknik penghitungan suara yang sudah tidak asing di Indonesia karena metode ini paling sering digunakan dari pemilu ke pemilu. Terdapat dua tahapan yang perlu dilalui untuk mengkonversi suara menjadi kursi melalui teknik penghitungan kuota *Hare*. Pertama, menentukan harga satu kursi dalam satu daerah pemilihan dengan menggunakan rumus V (*vote*) per S (*seat*). Kedua, menghitung jumlah perolehan kursi masing-masing partai politik dalam satu daerah pemilihan dengan cara jumlah perolehan suara partai di satu dapil dibagi dengan hasil hitung harga satu kursi.

Fraksi Golkar, Fraksi Partai Demokrat, Fraksi PKB, dan Fraksi Partai Hanura ke metode *sainte laque* murni. Sedangkan Fraksi PDIP dan Pemerintah ke metode *sainte laque* modifikasi. Metode *sainte laque* menerapkan bilangan pembagi suara berangka ganjil seperti, 1, 3, 5, 7, 9, dan seterusnya. Dalam metode *sainte laque* ini, dalam melakukan penghitungan suara ini bersifat proporsional yaitu tidak ada perbedaan dan tidak memihak apakah itu partai kecil maupun partai besar.⁵⁶

Tabel 8: Sikap Partai Politik atas Metode Konversi Suara

No	Partai	Metode Konversi Suara
1	PDIP	Sainte League modifikasi
2	Partai Golkar	Sainte League Murni
3	Partai Gerindra	Sainte League Murni
4	Partai Demokrat	Sainte League Murni
5	PAN	Kuota Hare
6	PKB	Sainte League Murni
7	PPP	Kuota Hare
8	PKS	Kuota Hare
9	Partai Nasdem	Kuota Hare
10	Partai Hanura	Sainte League Murni

Sumber: Diolah dari Lukman Edy, 2018.

Dalam Pandangan Pemerintah yang disampaikan pada Rapat Kerja ke 1 Panitia Khusus (Pansus), 30 November 2016, mengatakan bahwa pemilihan

⁵⁶ “Bikin DPR Terbelah, Ini 5 Isu Krusial RUU Pemilu”, (*online*), (<https://news.detik.com/berita/d-3566694/bikin-dpr-terbelah-ini-5-isu-krusial-ruu-pemilu/2>, diakses 4 September 2018).

metode konversi suara ke kursi merupakan sebuah pilihan yang harus dilandasi oleh komitmen politik terkait dengan proporsionalitas dan sistem kepartaian. Penyederhanaan sistem kepartaian seakan berbanding terbalik dengan proporsional. Oleh karena itu jalan tengah di antara proporsionalitas dan sistem kepartaian menjadi dasar dalam pemilihan metode konversi suara ke kursi. Pemerintah mengusulkan menggunakan metode *sainte laque* modifikasi dengan bilangan pembagi 1,4; 3; 5; 6; 7 dan seterusnya untuk mencegah terlalu mudahnya parpol dengan suara minoritas terendah memperoleh kursi. Metode ini dapat menghilangkan munculnya potensi adanya sisa kursi yang tidak terbagi habis dalam satu kali tahap perhitungan seperti yang muncul dalam metode kuota *Hare* pada pemilu sebelumnya.⁵⁷

Dalam hal penghitungan perolehan kursi DPR, suara sah setiap partai politik yang memenuhi ambang batas perolehan suara dibagi dengan bilangan pembagi dengan pecahan 1,4 dan diikuti secara berurut oleh bilangan ganjil 3, 5, 7, dan seterusnya. Dalam hal penghitungan perolehan kursi DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, suara sah setiap partai politik dibagi dengan bilangan pembagi dengan pecahan 1,4 dan diikuti secara berurut oleh bilangan ganjil 3, 5, 7, dan seterusnya.⁵⁸

Seperti diketahui, dalam Rapat Paripurna DPR, metode konversi suara *sainte laque* murni yang diputuskan, yang didukung oleh Fraksi PDIP, Golkar, Nasdem, PPP, dan PKB. Pertimbangan memilih metode konversi ini karena dua alasan. Pertama, paling adil dalam arti paling proporsional dalam membagi kursi kepada setiap partai politik peserta pemilu, di mana makin besar jumlah suara yang diperoleh makin banyak kursi yang diperoleh oleh partai politik. Kedua, tata cara atau prosedur pembagian kursi paling mudah difahami. Ini sama dengan metode *D'Hondt*, tetapi tidak dapat memenuhi unsur keadilan.⁵⁹

PENUTUP

Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan MK No 14/PUU-XI/2013 tahun 2013, memutuskan agar pemilu dilaksanakan secara serentak antara pemilihan anggota DPR dengan pemilihan presiden. Partai-partai politik, kecuali sepakat tentang pemilu serentak, namun beberapa isu penting yang berhubungan secara langsung dengan penyederhaan sistem kepartaian agar moderat dan penguatan sistem presidensial, berbeda pendapat secara tajam.

⁵⁷ Kemendagri, *Naskah Akademik RUU tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, September 2016.

⁵⁸ *Ibid*, hal.

⁵⁹ Muhamad Lukman Edy, *op.cit.*, hal. 167.

Hal-hal yang berhubungan itu adalah ambang batas parlemen dan alokasi kursi per dapil. Terkait dengan kedua isu ini, tampak masing-masing partai bertahan karena menyangkut eksistensi dan keberlangsungan partainya. Seperti ditunjukkan pada bagian pembahasan, partai-partai menengah cenderung memilih ambang batas parlemen dan alokasi kursi yang kecil. Sebagai jalan tengah, akhirnya ambang batas parlemen 4% dan alokasi kursi per dapil 3-10 kursi untuk DPR dan 3-12 untuk DPRD.

Padahal selain dengan pemilu serentak, rekayasa untuk menyederhanakan sistem kepartaian melalui penerapan ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*/PT) dan jumlah alokasi kursi di setiap daerah pemilihan (*district magnitude*) merupakan hal yang signifikan. Selama ini PT yang diterapkan relatif kecil, semula pada Pemilu 2009 PT 2,5%, Pemilu 2014 PT 3,5% dan nanti Pemilu 2019 PT 4%. Kenaikan prosentase PT tersebut terbukti mengurangi jumlah partai di parlemen (DPR) tetapi kurang signifikan. Oleh karena perlu ada kenaikan jumlah PT secara signifikan, minimal PT-nya 7%, tetapi kesepakatan mayoritas fraksi di DPR menolak ada kenaikan PT yang besar tersebut.

Dengan angka kesepakatan PT 4%, saya kira pengurangan jumlah partai politik tidak akan berkurang secara signifikan. Dengan kata lain, tujuan untuk menyederhanakan sistem kepartaian menuju multipartai moderat tidak akan tercapai. Apalagi PT juga tidak diberlakukan untuk DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Meski pernah dibatalkan oleh MK, fakta menunjukkan tatkala PT tidak diberlakukan secara nasional, tingkat fragmentasi partai-partai politik di daerah begitu tinggi, ada partai-partai yang hanya mendapat 1 kursi di daerah. Di samping, partai-partai tersebut tidak memiliki induk di tingkat pusat karena partai di tingkat pusat tidak lolos PT.

Besar kecilnya daerah pemilihan (*district magnitude*) juga menjadi instrumen menyederhanakan sistem kepartaian dalam konteks memperkuat sistem presidensial. Persoalannya adalah, pilihan besaran daerah pemilihan yang mana yang digunakan terkait dengan tujuan apa yang ingin diperoleh. Jika tujuannya hendak memperkuat sistem presidensial dengan jumlah partai yang moderat, besaran daerah pemilihan yang dibutuhkan yaitu sedang dan/atau kecil. Dalam UU No. 7 tahun 2017, besaran daerah pemilihan yang diberlakukan tidak dalam konteks untuk mewujudkan sistem kepartaian yang moderat karena alokasi kursinya relatif besar. Manakala bertujuan untuk membentuk sistem kepartaian yang moderat, mestinya alokasi kursi per daerah pemilihan sekitar 3-6 kursi, bukan 3-10 kursi.

Sikap Pemerintah terhadap penyederhanaan sistem kepartaian dan penguatan sistem presidensial

melalui UU Pemilu juga tidak jelas. Ini terlihat dalam Naskah Akademik yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), meski dalam kerangka berfikir ditujukan dalam konteks penyederhanaan sistem kepartaian dan penguatan sistem presidensial dengan mengutip pendapat Mainwaring, namun saat menilik cakupan RUU Pemilu, selain berpendapat keharusan pemilu serentak yang akan berdampak pada *coattail effect*, usulan untuk besaran daerah pemilihan yang masih 3-10 kursi untuk DPR, 3-12 kursi untuk DPRD dan ambang batas parlemen yang tetap 3,5%. Dengan kerangka seperti itu maka gagasan untuk penyederhanaan sistem kepartaian dan penguatan sistem presidensial akan sulit terwujud.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Jurnal

- Asfar, Muhammad (ed.). (2002). *Model-model Sistem Pemilihan di Indonesia*, Surabaya: Pusat Studi Demokrasi dan HAM bekerjasama dengan Partnership for Governance Reform in Indonesia.
- Cheibub, Jose Antonio. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, New York: Cambridge.
- Draft RUU Penyelenggara Pemilu Tanggal 20 Juli 2017.
- Edy, Muhamad Lukman. (2017). *Konsolidasi Demokrasi Indonesia: Original Intent Undang-Undang Pemilu*, Jakarta; RMBooks.
- Jones, Mark P. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Kartawidjaja, Pipit R dan Sidik Pramono. (2006). *Akal-Akalan Daerah Pemilihan*, Perludem.
- Kemendagri. (2016). *Naskah Akademik RUU tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum*, Jakarta: Kemendagri.
- Khoirunnisa, Nur Agustyati. (2017). Penambahan Jumlah Kursi DPR Untuk Siapa?, *Analisis CSIS*, Vol. 46, No. 4.
- Lijphart, Arend. (1990). The Political Consequences of Electoral Laws, *The American Political Science Review*, June, Volume 84, Issue 2, Washington DC: American Political Science Association.
- Mainwaring, Scott. (1993). Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination, dalam *Comparative Political Studies*, vol. 26, No. 2.
- Nurhasim, Moch. dan Heru Cahyono. (2018). *Desain Sistem Pemilu Yang Memperkuat dan Mengefektifkan Sistem Presidenial Indonesia*, *Kertas Kerja*, Jakarta.
- Reynolds, Andrew, "Merancang Sistem Pemilihan Umum", dalam Ikrar Nusa Bhakti dan Riza Sihbudi (ed.). (2001). *Menjauhi Demokrasi Kaum Penjahat: Belajar dari Kekeliruan Negara-negara Lain*, Jakarta; Mizan, 2001.
- Reynolds, Andrew et al. (2016). *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*, Jakarta: Perludem.
- Supriyanto, Didik dan August Mellaz. (2011). *Ambang Batas Perwakilan*, Jakarta: Perludem dan Kemitraan.
- Surbakti, Ramlan., Didik Supriyanto, dan Hasyim Asy'ari. (2011). *Merancang Sistem Politik Demokratis: Menuju Pemerintahan Presidensial Yang Efektif*, Seri Demokrasi Elektoral Buku 1, Jakarta; Kemitraan.
- Surbakti, Ramlan., Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, dan August Mellaz. (2011). *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi*, Seri Demokrasi Elektoral Buku 4, Jakarta: Kemitraan Partnership.
- Taagepera, Rain. (2000). *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*, New York: Oxford University Press, 2000.

Peraturan Perundang-Undangan

- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No.22- 24/PUU-VI/2008.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No.10/PUU-VI/2008.
- Putusan Mahkamah Konstitusi No.30/PUU-XVI/2018
- UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Website/Online

10 Alasan Sistem Proporsional Terbuka Lebih Baik Dipertahankan, (*online*), (<http://www.beritasatu.com/nasional/377307-10-alasan-sistem-proporsional-terbuka-lebih-baik-dipertahankan.html>, diakses 22 Agustus 2018).

Agar Pemilu 2019 Lebih Berkualitas, Ini Tujuh Usulan PKS, (*online*), (<http://www.teropongsenayan.com/56375-agar-pemilu-2019-lebih-berkualitas-ini-tujuh-usulan-pks>, diakses 4 September 2018).

Agar Pemilu 2019 Lebih Berkualitas, Ini Tujuh Usulan PKS, (*online*), (<http://www.teropongsenayan.com/56375-agar-pemilu-2019-lebih-berkualitas-ini-tujuh-usulan-pks>, diakses 4 September 2018).

Alasan Pemerintah Usulkan Pemilu Terbuka Terbatas Dalam RUU, (*online*), (<https://nasional.kompas.com/read/2017/03/20/12301151/alasan.pemerintah.usulkan.sistem.pemilu.terbuka.terbatas.dalam.ruu>, diakses 22 Agustus 2018).

Bikin DPR Terbelah, Ini 5 Isu Krusial RUU Pemilu”, (*online*), (<https://news.detik.com/berita/d-3566694/bikin-dpr-terbelah-ini-5-isu-krusial-ruu-pemilu/2>, diakses 4 September 2018).

Dalam RUU Pemilu 2019: PAN Tetap Dukung Sistem Proporsional Terbuka, (*online*), (<https://nasional.kompas.com/read/2016/05/20/23285151/dalam.ruu.pemilu.2019.pan.tetap.dukung.sistem.proporsional.terbuka>, diakses 28 Agustus 2018).

Fraksi Partai Golkar dan PDIP Usulkan Sistem Proporsional Tertutup, (*online*), (<http://rumahpemilu.org/fraksi-partai-golkar-dan-pdip-usulkan-sistem-proporsional-tertutup/>, diakses 24 Agustus 2018).

Golkar Dukung Alokasi Kursi 3-6 Per Dapil, (*online*), (<http://rumahpemilu.org/golkar-dukung-alokasi-kursi-3-6-per-dapil/>, diakses 4 September 2018).

Golkar Usul Ambang batas Parlemen Naik Antara 5 Sampai 10 Persen, (*online*), (<https://www.merdeka.com/politik/golkar-usul-ambang-batas-parlemen-naik-antara-5-sampai-10-persen.html>, diakses 4 September 2018).

Golkar Usul Pemilu 2019 Pakai Sistem Proporsional Tertutup, (*online*), (<https://www.viva.co.id/berita/politik/872053-golkar-usul-pemilu-2019-pakai-sistem-proporsional-tertutup>, diakses 24 Agustus 2018).

Halim PPP Harap DPR Setujui Sistem Proporsional Terbuka, (*online*), (<https://www.liputan6.com/news/read/2840674/halim-ppp-harap-dpr-setujui-sistem-proporsional-terbuka>, diakses 28 Agustus 2018).

Ini Pandangan PKS Terkait Revisi UU Pemilu dan Sistem Pemilu Proporsional Terbuka, (*online*), (<https://www.lintasparlemen.com/ini-pandangan-pks-terkait-revisi-uu-pemilu-dan-sistem-pemilu-proporsional-terbuka/>, diakses 28 Agustus 2018).

Mellaz, August. Ambang Batas Tanpa Batas: “Praktek Penerapan Keberlakuan 3,5 Persen Ambang Batas Parlemen Secara Nasional Undang-undang Nomor 8 tahun 2012 Tentang Pemilu”, (*online*), (<https://litasipolitik.org/topik/13/subtopik/15/artikel/27>, diakses 28 Agustus 2018).

MK Putuskan Pemilu Serentak Tahun 2019, (*online*), (<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt52e131d88b072/mk-putuskan-pemilu-serentak-tahun-2019>, diakses 4 Oktober 2018); Lihat juga Putusan MK No. 14/ PUU-XI/2013).

MK: Ambang Batas Parlemen Tak berlaku Nasional, (*online*), (<https://nasional.kompas.com/read/2012/08/29/20321190/MK.Ambang.Batas.Parlemen.Tak.Berlaku.Nasional>, diunduh 3 Oktober 2018).

Nasdem Bersikeras Pilih Ambang Batas Parlemen 7 Persen, (*online*), (<https://nasional.kompas.com/read/2017/05/12/21191261/nasdem.bersikeras.pilih.ambang.batas.parlemen.7.persen>, diakses 4 September 2018).

Nasdem Usul Pemilu 2019 Tetap gunakan Sistem Proporsional Terbuka, (*online*), (<https://news.detik.com/berita/3257437/nasdem-usul-pemilu-2019-tetap-gunakan-sistem-proporsional-terbuka>, diakses 28 Agustus 2018).

PAN Usul Ambang batas Parlemen Dihapus Pada Pemilu 2019, (*online*), (<http://banjarmasin.tribunnews.com/2017/01/10/pan-usul-ambang-batas-parlemen-dihapus-pada-pemilu-2019>, diakses 4 September 2018).

PAN Usulkan Ambang Batas Parlemen dan Presiden Nol Persen, (*online*), (<https://www.merdeka.com/politik/pan-usulkan-ambang-batas-parlemen-dan-presiden-nol-persen.html>). Diakses 4 September 2018).

Pandangan 4 Partai Baru Terkait Ambang Batas Parlemen, (*online*), (<https://news.detik.com/berita/d-3417475/pandangan-4-partai-baru-terkait-ambang-batas-parlemen>), diakses 4 September 2018).

Proporsional Tertutup Kuatkan Mesin Partai, (*online*), (<http://mediaindonesia.com/read/detail/86441-proporsional-tertutup-kuatkan-mesin-partai>), diakses 24 Agustus 2018).

Silang Pendapat Ambang Batas Dalam RUU Pemilu, (*online*), (<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5879f1a67e6a2/silang-pendapat-ambang-batas-dalam-ruu-pemilu>), 4 September 2018)

Silang Pendapat Ambang Batas Dalam RUU Pemilu, (*online*), (<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5879f1a67e6a2/silang-pendapat-ambang-batas-dalam-ruu-pemilu>), diakses 4 September 2018).

Wakil Ketua Pansus RUU Pemilu: Tidak Ada Alasan Kembali ke Sistem Proporsional Tertutup, (*online*), (<http://rumahpemilu.org/wakil-ketua-pansus-ruu-pemilu-tidak-ada-alasan-kembali-ke-sistem-proporsional-tertutup/>), diakses 28 Agustus 2018).

Yes: Caleg Terpilih Oleh Suara Terbanyak, (*online*), (<https://nasional.kompas.com/read/2008/12/24/04240134/Yes.Caleg.Terpilih.oleh.Suara.Terbanyak>), diunduh 3 Oktober 2018. Diakses 22 Agustus 2018).