



{Menggagas Ambang Batas Fraksi}

Titi Anggraini

Pengajar Bidang Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Salah satu diskursus utama dalam reformasi sistem kepartaian dan pemilihan Indonesia saat ini adalah bagaimana menyeimbangkan representasi politik dengan efektivitas kelembagaan parlemen. Selama ini, perdebatan lebih terfokus pada ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) atau perolehan suara minimal secara nasional yang harus didapat partai politik untuk bisa diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di DPR. Padahal, ada instrumen lain yang secara teoretik dan praktik justru lebih proporsional untuk menyederhanakan sistem kepartaian sekaligus menjaga representasi, yaitu ambang batas pembentukan fraksi di parlemen.

Adalah fakta bahwa persyaratan bagi partai politik di Indonesia sangatlah berat, bahkan sejumlah pakar menyebutnya berlebihan (*overkill*). Sejak tahap pendirian, partai harus memenuhi standar struktur organisasi nasional yang ketat. Selain harus memiliki kepengurusan di seluruh provinsi, 75 persen kabupaten/kota, dan 50 persen kecamatan, partai juga mesti punya anggota sejumlah 1.000 atau 1/1.000 dari populasi di kabupaten/kota. Setelah mendaftar ke KPU, partai baru harus menjalani verifikasi administratif dan faktual yang tidak sederhana. Bahkan, ketika sudah menjadi peserta pemilu, untuk memperoleh kursi di parlemen, partai masih harus berhadapan dengan kompetisi elektoral yang mahal dan sangat kompetitif.

Ambang batas efektif

Data ambang batas efektif per daerah pemilihan (dapil) di provinsi untuk Pemilu DPR 2024 (Perludem, 2025) menunjukkan bahwa sistem pemilu Indonesia sudah membentuk mekanisme penyaringan alami terhadap partai politik melalui besaran dapil. Variasi jumlah kursi dan dapil di tiap provinsi menghasilkan ambang batas efektif yang berbeda-beda, mulai dari 2-3 persen di provinsi dengan dapil besar seperti Jawa Barat dan Jawa Timur hingga mendekati 18-19 persen di pro-

visi dengan dapil kecil seperti Kalimantan Utara, Papua, dan Maluku.

Perbedaan ini menegaskan bahwa semakin kecil besaran dapil, semakin tinggi ambang batas suara yang diperlukan untuk memperoleh kursi. Secara nasional, rata-rata ambang batas efektif per dapil berada di kisaran 10,8 persen, yang berarti tanpa ambang batas formal pun sistem pemilu proporsional terbuka sudah menerapkan penyaringan signifikan. Data ini memperlihatkan bahwa persoalan fragmentasi parlemen tidak semata ditentukan oleh ambang batas parlemen, karena secara struktural sistem pemilu sendiri telah menciptakan ambang batas representasi yang relatif tinggi.

Karena itu, mempertahankan atau menaikkan ambang batas parlemen berpotensi memperbesar jumlah suara terbuang (*wasted votes*). Pada Pemilu DPR 2024, hal tersebut terjadi pada Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang seharusnya memperoleh 12 kursi di DPR, tetapi karena suara nasionalnya kurang dari ambang batas 4 persen, seluruh suara dan kursi yang didapat menjadi hangus. Hal serupa terjadi pada Partai Solidaritas Indonesia (PSI) yang kehilangan 5 kursi dan Partai Persatuan Indonesia (Perindo) yang kehilangan satu kursi.

Jika terus dipertahankan, ketentuan itu bisa makin melemahkan prinsip proporsionalitas dalam sistem perwakilan Indonesia. Padahal, Mahkamah Konstitusi melalui putusan nomor 116/PUU-XXI/2023 menegaskan bahwa pengaturan ambang batas harus dirumuskan secara rasional, proporsional, dan partisipatif, serta menjaga keseimbangan antara representasi politik dan penyederhanaan sistem kepartaian.

Dalam kerangka itulah gagasan ambang batas pembentukan fraksi (*factional threshold*) menjadi lebih relevan sebagai pilihan. Fraksi bukan sekadar wadah administratif, melainkan instrumen utama kerja parlemen yang menentukan distribusi kursi alat kelengkapan dewan, agenda le-

gisiasi, hingga konfigurasi kekuatan politik dalam pengambilan keputusan. Penyederhanaan melalui fraksi lebih tepat sasaran karena menasar efektivitas kerja parlemen, bukan membatasi representasi rakyat.

Secara historis, Indonesia bukan tanpa pengalaman. Pada DPR hasil Pemilu 1999 pernah diterapkan ketentuan ambang batas pembentukan fraksi yang mendorong konsolidasi politik. UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MD3 juga mengatur bahwa setiap fraksi di DPRD beranggotakan paling sedikit sama dengan jumlah komisi di DPRD. Jika suatu partai tidak memenuhi ketentuan itu, anggotanya dapat bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan. Artinya, secara normatif dan empiris, ambang batas fraksi bukan hal baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Praktik komparatif

Penguatan argumen ini dapat dilihat dari praktik Parlemen Eropa. Di lembaga tersebut, anggota parlemen terorganisasi dalam *political groups* yang dibentuk berdasarkan afiliasi ideologis lintas negara. Pembentukannya mensyaratkan minimal 25 anggota dari sedikitnya seperempat negara anggota Uni Eropa sehingga jumlah kelompok politik tidak terlalu banyak dan memiliki kapasitas kerja serta kohesi yang memadai.

Studi komparatif Mohammad Novrizal dari Universitas Utrecht (2024) menunjukkan bahwa *political groups* merupakan organisasi inti kerja parlemen yang menentukan distribusi kekuasaan, koordinasi legislasi, dan efektivitas pengambilan keputusan. Novrizal juga merekomendasikan penguatan persyaratan pembentukan fraksi di DPR sebagai bagian dari reformasi kelembagaan, ketimbang ambang batas parlemen yang bisa mengeliminasi representasi dan membatasi keragaman pilihan politik.

Pelajaran penting dari model Parlemen Eropa adalah perbedaan yang jelas antara ambang batas representasi dan

ambang batas kerja parlemen. *Parliamentary threshold* menentukan siapa masuk parlemen, sedangkan ambang batas fraksi menentukan bagaimana parlemen bekerja. Indonesia terlalu menitikberatkan pada yang pertama sehingga penyederhanaan sistem kepartaian ditempuh dengan menaikkan ambang batas parlemen yang berisiko memperbesar suara terbuang dan melemahkan proporsionalitas.

Sebaliknya, pendekatan ambang batas fraksi memungkinkan semua suara yang berhasil dikonversi menjadi kursi tetap dihormati, sekaligus mendorong konsolidasi politik dalam kerja parlemen. Penyederhanaan sistem kepartaian terjadi pada tingkat kelembagaan, bukan dengan membatasi pilihan rakyat. Inilah esensi desain kelembagaan demokratis yang menjaga representasi tetapi memastikan parlemen efektif.

Dari perspektif desain kelembagaan, ambang batas fraksi memiliki beberapa keunggulan: menjaga representasi rakyat karena semua suara yang berhasil dikonversi menjadi kursi tetap dihormati; meningkatkan efektivitas parlemen melalui konsolidasi kerja politik; mendorong koalisi programatik antarpolisi; serta mengurangi fragmentasi ekstrem tanpa menciptakan suara terbuang.

Reposisi kebijakan

Pengaturan ambang batas fraksi harus dirumuskan hati-hati. Besarannya tidak boleh terlalu tinggi sehingga menutup ruang representasi, tetapi juga tidak terlalu rendah sehingga tidak berdampak pada efektivitas parlemen. Prinsip yang harus dijaga adalah proporsionalitas, inklusivitas, dan rasionalitas kelembagaan. Pola yang digunakan pada pembentukan fraksi di DPRD—yakni anggota paling sedikit sama dengan jumlah komisi—bisa menjadi rujukan bagi syarat pembentukan fraksi untuk DPR.

Dalam konteks reformasi hukum pemilu ke depan, terutama menjelang penataan ulang sistem kepartaian pasca-putusan MK No 116/PUU-XXI/2023, pembentuk undang-undang

perlu mempertimbangkan reposisi kebijakan penyederhanaan partai. Jika tujuan utamanya adalah stabilitas pemerintahan dan efektivitas parlemen, instrumen yang lebih tepat adalah ambang batas pembentukan fraksi, bukan semata ambang batas parlemen.

Demokrasi perwakilan yang sehat bukanlah demokrasi yang membatasi pilihan rakyat, melainkan yang mampu menerjemahkan keragaman pilihan itu menjadi pemerintahan yang efektif. Reformasi sistem kepartaian Indonesia sudah semestinya bergerak dari logika pembatasan menuju logika penataan. Gagasan ambang batas fraksi adalah salah satu pilihan konstitusional untuk mencapai tujuan tersebut.

Rubrik ini menerima artikel dengan topik aktual, relevan dan menyangkut kepentingan publik. Artikel hanya dikirim ke Opini Kompas. Panjang artikel maksimal 5.000 karakter dengan spasi. Kirim ke www.kompas.id/kirim-opini

POJOK

Warga Iran tidur tak nyenyak, makan tak enak. *Kenyamanan memang tak bisa dibeli.*

♦ Tidak ada kata tua untuk belajar. *Makin sering belajar, makin sadar kita belum banyak tahu.*

♦ Hampir 144 juta orang bakal mudik. *Semoga semua selamat sampai di tujuan.*

Mang Uiril

