

Relevansi Parliamentary Threshold **terhadap Pelaksanaan** **Pemilu yang Demokratis**

Sunny Ummul Firdaus

Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret
Jl Ir Sutami no 36 A Ketingan Surakarta
e-mail:firdaussunny@yahoo.com

Naskah diterima : 8/03/2011, revisi: 22/03/2011, disetujui: 30/03/2011

Abstrak

Pemilihan Umum sebagai sarana mewujudkan cita-cita demokrasi tidak semata mata menentukan siapa yang akan duduk di parlemen melainkan harus dapat merepresentasikan kedaulatan rakyat. Namun, pada Pemilihan Umum 2009 yang lalu mulai diberlakukan ketentuan ambang batas perolehan kursi parlemen. Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum yang menyatakan bahwa partai politik peserta Pemilihan Umum harus memenuhi sekurang-kurangnya 2,5 persen suara dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Poin tersebut mendapat banyak reaksi dari masyarakat yang kurang setuju terhadap ketentuan tersebut karena menilai ketentuan *parliamentary threshold* berpotensi membatasi hak politik warga negara. Selain itu, penerapan *parliamentary threshold* di tingkat bawah mempunyai potensi konflik horizontal karena ketika ada calon yang terpilih tetapi karena tidak memenuhi *parliamentary threshold*, akhirnya calon terpilih itu tidak bisa duduk di parlemen. Hal ini dapat dilihat dari beberapa permohonan *judicial review* terkait ketentuan *parliamentary threshold* ke Mahkamah Konstitusi.

Maka relevansi *parliamentary threshold* terhadap pelaksanaan Pemilihan Umum yang demokratis tidak dapat dilepaskan dari mekanisme dan alasan dalam menetapkan angka dalam ketentuan *parliamentary threshold*. Syarat untuk menetapkan ambang batas tidak semata mata berdasarkan sebuah alasan untuk memperkuat sistem presidensial yang telah dipilih oleh masyarakat Indonesia. Kehendak rakyat dalam hal ini jangan hanya diwakili oleh anggota parlemen yang saat ini menduduki kursi DPR. Jika Hal tersebut terjadi dikhawatirkan akan ada interest politik untuk memperkuat kedudukan partai politik yang saat ini menjadi anggota parlemen.

Kata Kunci: *Parliamentary Threshold*, Pemilihan Umum, demokratis

Abstract

General Election as a means to realize the ideal of democracy does not merely aim to determine who will get the position in the parliament but it also should represent the sovereignty of the people. In the 2009 General Election, however, parliamentary threshold was prevailed and implemented. This regulation is included on Article 202 The General Election Act number 10/2008 which stated that political party of General Election participant must fulfil at least an amount of 2.5% of total valid national vote to be included in the representation determination of the House of Representative.

A number of Indonesian peoples objected the rule. This is because parliamentary threshold deemed to be potentially demolished the political right of the people. Besides, the implementation of parliamentary threshold in bottom level considered to have some potential horizontal conflict because, for example, if someone voted as a selected candidate but they do not fulfil the parliamentary threshold, this particular candidate cannot obtain a seat in the parliament. This can be seen in the petition of judicial review to the Constitution Court regarding this parliamentary threshold regulation.

It can be concluded that the relevance of parliamentary threshold to democratic General Election execution can not be separated from the mechanism and reasons in determining the the amount of threshold numbers in said rule. Requirement for determining the threshold is not merely based on a reason to strengthen presidential system chosen by the

Indonesian people. In this case, the people's voice should not be represented merely by the parliamentary number having position in the House of Representative. If this happens, then there will be some concerns of the emergence of political interest to strengthen the position of a particular political party in the parliament.

Keywords: *Parliamentary Threshold, General Election, Democratic*

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sebelum pelaksanaan Pemilihan Umum 2009, polemik tentang penyederhanaan partai politik kembali mencuat ke permukaan. Terakhir, yang menjadi materi perdebatan adalah soal ketentuan *parliamentary threshold*. Ketentuan ambang batas perolehan kursi parlemen itu tercantum dalam Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum. Pasal itu menyatakan bahwa partai politik peserta Pemilihan Umum harus memenuhi sekurang-kurangnya 2,5 persen suara dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Sebanyak 11 partai politik peserta Pemilihan Umum 2009 mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi (MK). Partai Politik ini menilai ketentuan *parliamentary threshold* berpotensi membatasi hak politik warga negara. Namun, MK menolak *judicial review* ketentuan itu. Memang sulit untuk tidak mengatakan bahwa rencana pengajuan uji materi itu sangat terkait erat dengan kepentingan jangka pendek ke-11 partai politik tersebut. Padahal, semestinya proses pengembangan demokrasi harus diletakkan dalam kerangka kepentingan bangsa yang lebih besar, yaitu memperkuat sistem pemerintahan presidensial. Karena menurut beberapa pihak sistem pemerintahan presidensial hanya akan dapat berjalan efektif jika didukung oleh sistem multipartai sederhana.

Menurut Sutradara Gintings dan Ryaas Rasyid dalam jurnal Legislasi Indonesia yang ditulis oleh Agung Gunandjar Sudarsa,

parliamentary threshold merupakan syarat ambang batas perolehan suara partai politik untuk bisa masuk di parlemen. Perhitungannya dilakukan setelah hasil jumlah suara masing-masing partai politik diketahui seluruhnya, kemudian dibagi dengan jumlah suara secara nasional. Ketentuan tersebut baru diterapkan dalam Pemilihan Umum 2009 dengan dirumuskan secara implisit dalam Pasal 202 Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah¹.

Ketentuan tentang *parliamentary threshold* atau ambang batas bagi partai politik untuk dapat mendudukkan anggotanya di parlemen menuai pro dan kontra. Memang pada umumnya, baik DPR maupun pengamat berpandangan bahwa *parliamentary threshold* secara teoritis baik. Namun dari dinamika yang berkembang terkait dengan tingkat kesadaran budaya politik masyarakat tampaknya gagasan ini akan mengalami kendala.

Penerapan *parliamentary threshold* dinilai beberapa pihak bisa memasung proses demokrasi yang baru berlangsung sejak reformasi 1998. Penerapan *parliamentary threshold* juga dinilai tidak mengakomodasi kepentingan seluruh komponen potensi politik bangsa. Menurut pengamat politik dari *Institute Development for Local Parliament* (IDELP) Agustinus Tamo Mbapa, di Jakarta, Selasa (23/10), dikuatirkan penerapan *parliamentary threshold* pada Pemilihan Umum 2009, akan membawa implikasi buruk terhadap proses demokrasi².

Penerapan *parliamentary threshold* di tingkat bawah mempunyai potensi konflik horizontal karena ketika ada calon yang terpilih tetapi karena tidak memenuhi *parliamentary threshold*, akhirnya calon terpilih itu tidak bisa duduk di parlemen. Misalnya Jumlah

¹ Agung Gunandjar Sudarsa, "Sistem Mutipartai di Indonesia", (<http://www.djpp.depkmham.go.id/HTN-dan-PUU/83-sistem-multipartai-di-indonesia.html>), diakses pada hari Senin, tanggal 4 Januari 2010, Pukul 10.44 WIB.

² Frederich Batari, "Pro Kontra Sistem *Parliamentary Threshold*", (<http://friederichbatari.blogspot.com/2007/11/pro-kontra-sistem-parliamentary.html>), diakses tanggal 11 Januari 2010.

Pemilih Terdaftar (DP4) untuk pemilu DPR sebanyak 100.000.000 orang pemilih dan dari DP4 ini (misalkan saja, yang menggunakan hak suara/yang datang ke TPS serta cara mencentang surat suara secara benar adalah 70 % dari DP4), sehingga suara sah nasional menjadi 70.00.000 suara (pemilih). Berdasarkan data tersebut, bila suatu Parpol tidak mencapai perolehan suara minimal 2,5 % dari suara sah nasional atau sebesar 1.750.000 suara, maka parpol tersebut tidak akan memperoleh kursi DPR untuk daerah pemilihan (dapil) manapun. Karena memang parpol tersebut tidak akan dilibatkan lagi dalam penghitungan kursi DPR. Walaupun mereka mempunyai calon terpilih dengan suara terbanyak bahkan dengan jumlah suara melebihi bilangan pembagi pemilih, calon tersebut tetap tidak bisa duduk di parlemen.

Wacana *parliamentary threshold* secara teoritik itu bagus karena bertujuan untuk memastikan suara yang diperoleh partai politik hasil Pemilihan Umum. Namun, kondisi masyarakat Indonesia yang masih pluralistik dan tingkat kesadaran politik masyarakat yang masih sedang berkembang perlu mendapatkan perhatian yang serius.

Berdasarkan latar belakang tersebut, dapat dirumuskan sebuah permasalahan pengaturan *parliamentary threshold* dan relevansinya terhadap pelaksanaan pemilu yang demokratis.

B. KONSEP *PARLIAMENTARY THRESHOLD*

Ketentuan tentang *parliamentary threshold* di masing-masing negara umumnya dipengaruhi oleh keberadaan kultural dan historis negara tersebut berdiri. Tidak ada besaran resmi bagi suatu negara mengenai penerapan *parliamentary threshold*. Beberapa referensi mengenai *parliamentary threshold* di beberapa negara menunjukkan variabel yang berbeda. Negara-negara di dunia yang menerapkan *parliamentary threshold*, tidak ada batas mutlak bagi setiap negara. Batas mutlak ini tidak membubuhkan adanya suatu keharusan bagi

setiap negara untuk menerapkannya. Hal yang lazim ada adalah terdapat pengecualian dari mekanisme *parliamentary threshold*³

Di Indonesia *parliamentary threshold* merupakan syarat ambang batas perolehan suara partai politik untuk bisa masuk di parlemen. Jadi, setelah hasil jumlah suara masing-masing partai politik diketahui seluruhnya, lalu dibagi dengan jumlah suara secara nasional. Ketentuan tersebut diterapkan dalam Pemilihan Umum 2009, ketentuan tersebut dirumuskan secara implisit dalam Pasal 202 Undang-undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah⁴. Adapun bunyi dari pasal tersebut adalah:

1. Partai Politik Peserta Pemilihan Umum harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% (dua koma lima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR.
2. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam penentuan perolehan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Sedangkan di beberapa negara menerapkan ambang batas penempatan anggota parlemen oleh partai politik sangat bervariasi dimulai dari angka 2% sampai dengan 5% angka tersebut tidak dapat di jelaskan dari mana perolehannya yang pasti angka tersebut telah disepakati oleh parlemen yang merupakan perwujudan dari kehendak rakyat.

Di Indonesia penetapan angka 2.5% tersebut dinilai oleh beberapa pihak dalam hal ini anggota partai politik adalah *inkonstitusional* (tidak sesuai dengan konstitusi).

³ Council of Europe, *State of human rights and democracy in Europe*, (Strasbourg: Council of Europe, 2007), h.166 dalam fadila isnan dkk <http://reformasihukumindonesia.blogspot.com/diunduh> 24 Maret 2011 pukul 11.00 WIB

⁴ Agung Gunandjar Sudarsa, "*Sistem Mutipartai di Indonesia*", (<http://www.djpp.depkuham.go.id/HTN-dan-PUU/83-sistem-multipartai-di-indonesia.html>), diakses pada hari Senin, tanggal 4 Januari 2010, Pukul 10.44 WIB.

Mereka adalah partai-partai politik peserta Pemilu 2009, yaitu Partai Demokrasi Pembaruan (PDP), Partai Patriot (PP), Partai Persatuan Daerah (PPD), Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN), Partai Indonesia Sejahtera (PIS), Partai Nasional Banteng Kerakyatan (PNBK) Indonesia, Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB), Partai Karya Perjuangan (Pakar Pangan), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura), Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI), dan Partai Merdeka, serta calon anggota DPR peserta Pemilu 2009 dan anggota Parpol peserta Pemilu 2009.

Para Pemohon dalam permohonannya mengajukan bahwa Pasal 202 ayat (1), Pasal 203, Pasal 205, Pasal 206, Pasal 207, Pasal 208, dan Pasal 209 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU Pemilu) *inkonstitusional* (bertentangan dengan Konstitusi)

Dalam Proses persidangannya Mahkamah Konstitusi menyatakan salah satu dari pemohon dinyatakan tidak memiliki kedudukan sebagai *legal standing* dalam perkara No. 3/PUU-VII/2009 karena tidak menunjukkan bukti kartu keanggotaan partai politiknya.

Dalam Putusan yang dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi tersebut dapat disimpulkan bahwa lembaga legislatif dapat menentukan ambang batas sebagai *legal policy* bagi eksistensi partai politik baik berbentuk *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold*. Dalam pertimbangan putusan tersebut diuraikan “Kebijakan seperti ini diperbolehkan oleh konstitusi sebagai politik penyederhanaan kepartaian karena pada hakikatnya adanya Undang-Undang tentang Sistem Kepartaian atau Undang-Undang Politik yang terkait memang dimaksudkan untuk membuat pembatasan-pembatasan sebatas yang dibenarkan oleh konstitusi,”

Sedangkan Mengenai berapa besarnya angka ambang batas, menurut Mahkamah Konstitusi, adalah menjadi kewenangan pembentuk Undang-Undang untuk menentukannya tanpa boleh dicampuri oleh MK selama tidak bertentangan dengan hak politik,

kedaulatan rakyat, dan rasionalitas.⁵ Namun dalam Putusan tersebut diuraikan pula *dissenting opinion* dari Hakim Konstitusi lain yang memiliki pandangan yang berbeda mengenai penetapan besaran angka *electoral threshold* maupun *parliamentary threshold*.

Menurut pandangan Hakim Konstitusi Maruarar Siahaan, Pasal 203, Pasal 205, Pasal 206, Pasal 207, Pasal 208, dan Pasal 209 UU 10/2008 tersebut dalam kenyataannya tidak memperhitungkan dan tidak mempertimbangkan secara cermat norma-norma, jiwa, dan semangat konstitusi dalam UUD 1945, yang justru harus menjadi sumber legitimasi dari seluruh produk perundangundangan yang dibentuk. Kebijakan yang dianut juga jelas bersifat coba-coba, yang merupakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menggunakan *electoral threshold* sebagai mekanisme penyederhanaan partai, yang belum sempat diterapkan sebelum kemudian beralih kepada *parliamentary threshold* dan sejumlah *threshold* lainnya. Oleh karenanya, tidak dapat juga dielakkan timbulnya kesan yang kuat bahwa kepentingan-kepentingan sesaat sangat berpengaruh pada kebijakan yang dilahirkan, dan tidak diuji secara keras kepada prinsip-prinsip konstitusi, yang seharusnya wajib dipatuhi dan dilindungi serta diwujudkan oleh pembentuk Undang-Undang (*obligation to protect, to guarantee and to fulfill*).

Ketentuan *parliamentary threshold* 2,5% (dua komalima perseratus) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikuti dalam penentuan perolehan kursi DPR, sungguh-sungguh mengesampingkan prinsip kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh rakyat pemilih untuk memilih wakilnya di DPR, akan tetapi tidak dijadikan tolok ukur untuk DPRD. Hal demikian dilakukan dengan dalih untuk melakukan penyederhanaan partai politik yang berada di DPR sebagai salah satu strategi penguatan sistem presidensiil.

⁵ Risalah Sidang MK Perkara No 3/PUU-VII/2009 Perihal UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terhadap UUD 1945

Sedangkan *dissenting opinion* yang lainnya muncul dari Hakim Konstitusi M. Akil Mochtar. Beliau menyatakan Bahwa UUD 1945 telah meletakkan “prinsip kedaulatan rakyat” menjadi “prinsip utama konstitusi” dan sekaligus menjadi “moralitas konstitusi” yang tidak hanya memberi semangat dan warna serta pengaruh dalam menentukan berbagai bentuk perundang-undangan dibidang politik melainkan juga memberikan “sifat dan warna tersendiri” kepada bentuk pemerintahan;Pemilihan umum sebagai sarana demokrasi dalam rangka mewujudkan “prinsip kedaulatan rakyat” haruslah diletakkan kepada besarnya suara pilihan rakyat terhadap wakil yang dipilihnya. Adapun besarnya mandat rakyat yang diberikan kepada calon yang dipilih menunjukkan tingginya legitimasi politik yang kuat kepada calon yang bersangkutan, sehingga dengan diperolehnya *legitimasi* yang kuat dari rakyat tersebut dengan sendirinya memperkuat akuntabilitas yang akan lebih mudah mengagregasi kehendak rakyat yang diwakilinya; Alasan penyederhanaan partai agar memperkuat sistem presidensill ini menurut Akil adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan seharusnya dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Karena dengan alasan tersebut diatas memiliki akibat terjadinya perlakuan yang tidak sama serta menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*) yang bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

Oleh karena itu, prinsip yang terkandung di dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 agar pelaksanaan pemilihan umum berkualitas dengan partisipasi rakyat seluas-luasnya atas dasar prinsip demokrasi, langsung umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil harus menjadi landasan utama dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

C. ANALISIS PEMILU YANG DEMOKRATIS

Salah satu asas dalam negara hukum adalah asas legalitas, yaitu bahwa tanpa adanya dasar aturan (Undang-Undang) yang mengatur lebih dulu tentang suatu hal maka dalam konteks penyelenggaraan

pemerintahan, pemerintah tidak berwenang untuk melakukan tugas dan wewenangnya bahkan menyalahi aturan yang telah ada. Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum, gagasan demokrasi menuntut agar setiap bentuk Undang-Undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan lebih banyak memperhatikan kepentingan rakyatnya. Negara hukum sendiri menuntut agar penyelenggaraan negara oleh pemerintah harus didasarkan atas Undang – Undang sekaligus dengan memberikan jaminan terhadap hak dasar rakyat yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar. Menurut Sjachran Basah, asas legalitas berarti upaya mewujudkan duet integral secara harmonis antara paham kedaulatan hukum dan paham kedaulatan rakyat berdasarkan prinsip monodualistis selaku pilar-pilar, yang sifat hakikatnya konstitutif⁶.

Kata demokrasi berasal dari bahasa Yunani, merupakan penyatuan dua kata yaitu *demos* dan *kratos*. Yang mana *demos* mempunyai arti rakyat, dan *kratos/kratein* mempunyai arti kekuasaan/berkuasa. Jadi bila diartikan dari segi bahasa, demokrasi mempunyai arti rakyat yang berkuasa atau *government of role by the people* yang bisa diartikan dalam bahasa Indonesia kurang lebihnya yaitu pemerintahan yang berasal dari rakyat. Dalam pemerintahan di suatu negara yang sebenarnya berkuasa adalah rakyatnya, yang mana rakyat melalui perwakilannya yang dipilih melalui Pemilihan Umum menjalankan pemerintahan di suatu negara dengan cita menuju kesejahteraan rakyatnya, sehingga pantas kalau model pemerintahan ini disebut sebagai pemerintahan dari rakyat dan untuk rakyat.

Konsep demokrasi ditumbuhkan pertama kali dalam praktek negara kota di jaman Yunani dulu yaitu di negara kota Athena (50 SM – 350 SM). Pada tahun 431 SM, Pericles seorang negarawan terkenal Yunani pada saat itu dari Athena, mendefinisikan demokrasi dengan mengemukakan beberapa kriteria:

⁶ *Ibid.* 78.

- (1) Pemerintahan oleh rakyat dengan partisipasi rakyat yang penuh dan langsung;
- (2) Kesamaan di depan hukum;
- (3) Pluralisme, yaitu penghargaan atas semua bakat, minat, keinginan, dan pandangan;
- (4) penghargaan terhadap suatu pemisahan dan wilayah pribadi untuk memenuhi dan mengekspresikan kehidupan individual.

Dalam jaman yang sama, juga ada tokoh pemikir yang turut menjadi peletak dasar bagi pengertian demokrasi. Diantaranya yaitu tokoh yang bernama seperti Plato, Aristoteles, Polybius, Cicero⁷.

Perkembangan selanjutnya, istilah demokrasi mengalami perkembangan yang dinamis dan pergeseran ke arah moderen pada masa kebangkitan kembali dan *renaissance*/pencerahan di eropa. Pada masa ini ditandai dengan kemunculan pemikiran-pemikiran besar tentang hubungan antara penguasa/negara dengan rakyat. Antara lain adalah pemikiran baru yang provokatif tentang kekuasaan dari Niccolo Machiavelli (1527-1569), serta pemikiran tentang kontrak sosial dan pembagian kekuasaan dari Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704), Montesquieu (1689-1755), Jean Jacques Rousseau (1712-1778) (Hartoyo, 2004: 16). Pemikiran-pemikiran yang brilian inilah yang telah memberikan sumbangan pada perkembangan konsepsi demokrasi yang masih tetap bertahan pada masa sekarang yaitu di abad dua puluh satu ini. Pemikiran -pemikiran ini mempunyai kerangka teoritik yang kuat karena dengan melihat secara tepat realitas di lapangan, sehingga aktual dan bertahan lama sebagai konsep demokrasi yang ideal, walaupun tidak menutup kemungkinan akan dapat digantikan oleh pemikiran yang lebih maju karena ilmu yang mengkaji demokrasi ini terus dikembangkan sampai sekarang dan disesuaikan dengan jamannya.

⁷ Hartoyo, Analisis terhadap Undang-undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Ditinjau Dari Sistem Demokrasi Gramedia Jakarta 2004, 16.

Dari berbagai kesimpulan yang muncul dalam studi istilah demokrasi dapat disimpulkan bahwa demokrasi akan senantiasa tumbuh dan berkembang sejalan dengan pertumbuhan dan perkembangan masyarakat. Semakin tinggi tingkat kompleksitas kehidupan masyarakat maka semakin rumit dan tidak sederhana pula demokrasi didefinisikan. Salah satu hasil akomodasi pendefinisian demokrasi terhadap tingkat perkembangan masyarakat adalah semakin tergesernya kriteria partisipasi langsung rakyat dalam formulasi kebijakan oleh model perwakilan. Secara fungsional, posisi dan peran penguasa atau negara juga mengalami pergeseran ke arah posisi dan peran serta yang lebih besar dan menentukan.

Demokrasi dalam pengertian sebagai sebuah ide politik yang menjabarkan permasalahan di atas, secara jelas diuraikan oleh Robert A. Dahl dalam studinya, ia mengajukan lima kriteria demokrasi sebagai sebuah ide politik yaitu:

- (1) Persamaan hak pilih dalam menentukan keputusan kolektif yang mengikat;
- (2) Partisipasi efektif, yaitu kesempatan yang sama bagi semua warga negara dalam proses pembuatan keputusan secara kolektif;
- (3) Pembelaan kebenaran, yaitu adanya peluang yang sama bagi setiap orang untuk memberikan penilaian terhadap jalannya proses politik dan pemerintahan secara logis;
- (4) Kontrol terakhir terhadap agenda, yaitu adanya kekuatan eksklusif bagi masyarakat untuk menentukan agenda mana yang harus dan tidak harus diputuskan melalui proses pemerintahan, termasuk mendelegasikan kekuasaan itu pada orang lain atau lembaga yang mewakili masyarakat;
- (5) Pencakupan, yaitu terliputnya semua masyarakat termasuk orang dewasa dalam kaitannya dengan hukum.

Dalam definisi diatas bahwa Dahl lebih mementingkan keterlibatan masyarakat dalam proses formulasi kebijakan, adanya

pengawasan terhadap kekuasaan, dan jaminan persamaan perlakuan negara terhadap semua warga negara sebagai unsur – unsur pokok demokrasi ⁸.

Lyman Tower Sargent juga memberikan definisi terhadap demokrasi yang berada pada lingkup pengertian yang hampir sama. Menurut Sargent, demokrasi mensyaratkan adanya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan, adanya persamaan hak diantara warga negara, adanya kebebasan dan kemerdekaan yang diberikan atau dipertahankan dan dimiliki oleh warga negara, adanya sistem perwakilan yang efektif, dan akhirnya adanya sistem pemilihan yang menjamin dihormatinya prinsip ketentuan mayoritas⁹. Tokoh lainnya yang mempunyai pemikiran sejalan dengan Dahl adalah seperti April Carter, William Ebenstein, dan Edwin Fogelman. Pendefinisian demokrasi oleh Carter dilakukan secara ringkas, padat, jelas sebagai hasil kesimpulan dari uraian panjangnya pendefinisian dalam kalimat pendek yaitu “membatasi kekuasaan”. Sementara Ebenstein dan Fogelman lebih melihat demokrasi sebagai penghargaan atas sejumlah kebebasan tertentu yang dilakukan oleh setiap orang dalam mengekspresikan diri dan lingkungannya.

Sedangkan pemilihan umum adalah sebuah sarana untuk mewujudkan Demokrasi harus menjalankan ide politik tersebut dalam pelaksanaannya. Sehingga pemilu yang Demokratis itu tidak semata mata menentukan siapa yang akan duduk diparlemen melainkan pemilihan umum yang dapat merepresentasikan kedaulatan rakyat. Oleh sebab itu pemilihan umum harus dilaksanakan secara efektif dan efisien berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sebagaimana ditetapkan dalam undang-undang.

Tujuan penyelenggaraan pemilihan umum pada prinsipnya adalah Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, melaksanakan hak

⁸ Robert A. Dahl, Dilema Demokrasi Pluralis Antara Otonomi dan Kontrol Rajawali Per Jakarta, 10 - 11.

⁹ Lyman Tower Sargent, Ideologi Politik Kontemporer Sebuah Analisis Komparatif Airlangga Jakarta 1987, 50.

warga negara dan menjadikan peralihan kepemimpinan pemerintah berjalan dengan tertib, aman dan damai.

Berkaitan dengan pola pengisian keanggotaan Lembaga Perwakilan Rakyat, maka Pemilihan umum dalam menentukan anggota-anggota di Lembaga Perwakilan Rakyat dapat digolongkan ke dalam dua sistem yaitu¹⁰:

1). Sistem Pemilihan Organik

Menurut Wolhoff, sistem pemilihan organik ini dilandasi oleh pokok pikiran bahwa:

- a). Rakyat dalam suatu Negara dipandang sebagai sejumlah individu yang hidup bersama dalam beraneka ragam persekutuan hidup seperti genealogi (keluarga), teritorial (daerah), fungsional spesialis (cabang industri), lapisan lapisan social (buruh, tani) dan lembaga-lembaga sosial (LSM/ORNOP).
- b). Persekutuan – persekutuan hidup inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih. Artinya yang mempunyai kewenangan atau hak untuk mengurus hak pilih. Artinya yang mempunyai kewenangan atau hak untuk mengutus wakil-wakilnya duduk sebagai anggota Lembaga Perwakilan Rakyat adalah Persekutuan – persekutuan hidup tersebut.
- c). Partai partai politik dalam struktur kehidupan kemasyarakatan seperti ini tidak dibutuhkan keberadaannya. Hal ini disebabkan mekanisme pemilihan diselenggarakan dan dipimpin sendiri oleh masing-masing persekutuan hidup tersebut

2). Sistem Pemilihan Mekanis

Menurut Wolhoff, sistem pemilihan mekanis berpangkal tolak dari pemikiran bahwa:

- a). Rakyat di dalam suatu Negara dipandang sebagai massa individu-individu yang sama.

¹⁰ Nikmatul Huda, "Politik Ketatanegaraan Indonesia", (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), 271-273.

- b). Individu-individu inilah yang bertindak sebagai pengendali hak pilih aktif.
- c). Masing- masing individu berhak mengeluarkan satu suara dalam setiap pemilihan untuk satu Lembaga Perwakilan Rakyat.
- d). Dalam Negara liberal mengutamakan individu- individu sebagai kesatuan otonomi dan masyarakat dipandang sebagai kesatuan otonomi dan masyarakat dipandang sebagai suatu kompleks hubungan – hubungan antar individu yang bersifat kontraktual. Sedangkan di dalam Negara sosialis komunis lebih mengutamakan totaliteit kolektif masyarakat dan mengecilkan peranan individu-individu dalam totaliteit kolektif ini.
- e). Partai politik atau organisasi politik berperan dalam mengorganisir pemilih, sehingga eksistensinya (keberadaannya) sangat diperlukan, baik menurut sistem satu partai, dua partai ataupun multipartai.

Sedangkan sistem pemilihan mekanis ini biasanya dilaksanakan dengan dua sistem pemilihan umum, yaitu:

a). Sistem Distrik

Sistem pemilihan distrik adalah suatu sistem pemilihan yang wilayah negaranya dibagi atas distrik-distrik pemilihan, yang jumlahnya sama dengan kursi yang tersedia diparlemen. Setiap distrik pemilihan hanya memiliki satu orang wakil dari calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai politik atau organisasi peserta Pemilihan Umum. Oleh karena itu, sistem ini biasa disebut *“single-member constituency”*. Pihak yang menjadi pemenang atau calon terpilih adalah adalah pihak yang memiliki suara mayoritas dalam distrik tersebut ¹¹.

¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta : Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), 180.

b). Sistem Proporsional

Penulis akan menguraikan sistem pemilihan proporsional karena dilihat coraknya pemilihan umum di Indonesia lebih mengarah pada sistem ini. Sistem Proporsional adalah suatu sistem pemilihan dimana kursi yang tersedia di parlemen dibagikan kepada partai-partai politik (organisasi Peserta Pemilihan Umum) sesuai dengan imbalan perolehan suara yang didapat partai politik atau organisasi Pemilihan Umum yang bersangkutan. Oleh karena itu, sistem pemilihan umum ini disebut juga dengan “sistem berimbang”¹².

Sistem representasi proporsional atau populer disebut proporsional atau perwakilan berimbang adalah metode transfer suara pemilih ke kursi di parlemen sesuai dengan proporsi perolehan suara pemilih. Dibanding dengan sistem distrik, sistem proporsional lebih banyak digunakan oleh negara-negara di dunia. Pertimbangan utama negara-negara yang mempergunakan sistem ini biasanya berangkat dari keberatan terhadap sistem distrik yang tingkat disproportionalitasnya sangat tinggi. Sistem proporsional hanya bisa diterapkan untuk pemilihan suatu badan atau lembaga yang jumlah anggotanya cukup banyak. Ini berbeda dengan sistem distrik, yang bisa digunakan untuk baik untuk pemilihan parlemen maupun wakil tunggal.

Cara kerja sistem representasi proporsional adalah *pertama*, menentukan alokasi jumlah kursi pada satu distrik atau daerah pemilihan. Dalam sistem Representasi Proporsional, daerah pemilihan ini lazimnya menggunakan dasar wilayah administrasi. Di Indonesia pada pemilihan parlemen nasional, daerah pemilihan didasarkan pada wilayah propinsi. Misalnya berapa jumlah kursi yang disediakan untuk daerah pemilihan Jawa Timur, Jawa Barat, Sulawesi Selatan, Sumatera Utara, dst. Jumlah kursi di masing-masing daerah biasanya tidak sama karena didasarkan pada jumlah penduduk di wilayah masing-masing. *Kedua*, menentukan besarnya

¹² *Ibid.* 181.

kuota untuk menentukan berapa suara yang dibutuhkan partai politik agar mendapatkan satu kursi di parlemen. Besarnya kuota pada suatu daerah pemilihan tergantung pada besarnya jumlah penduduk yang menggunakan hak suaranya dan jumlah kursi yang diperebutkan oleh partai-partai politik.

Aspek penting dari sistem ini adalah adanya hak politik yang disebut *universal suffrage*. *Universal suffrage* diartikan bahwa setiap warga negara yang telah memenuhi syarat menurut UU, memiliki hak yang sama tanpa dibedakan suku, agama, ras, golongan dan latar belakang sosial lainnya, kecuali bagi mereka yang dicabut hak-hak politiknya. Di samping itu juga bisa membangkitkan partisipasi politik warganya. Varian dari sistem proporsional representatif ini meliputi: (Reynolds and Reilly, 1997)

- 1) List Proportional Representation (List PR);
- 2) Mixed Member Proportional (MMP); dan
- 3) Single Transferable Vote (STV).

Sistem *List Proportional Representative* (List PR) pada dasarnya ada dua bentuk, yaitu sistem daftar tertutup (*closed list system*) dan sistem daftar terbuka (*open list system*). Dalam sistem daftar tertutup, para pemilih harus memilih partai politik peserta Pemilihan Umum, dan tidak bisa memilih calon legislatif. Dalam sistem ini, para calon legislatif biasanya telah ditentukan dan diurutkan secara sepihak oleh partai politik yang mencalonkannya.

Disamping kedua sistem tersebut di atas, masih dijumpai adanya sistem lain, yaitu sistem proposional dengan daftar calon terbuka. Sistem semacam ini dikembangkan di Indonesia dalam melaksanakan Pemilihan Umum tahun 2004 mekanisme sistem ini hampir sama dengan sistem proposional, akan tetapi dalam menentukan wakil-wakilnya yang duduk di DPR, partai politik hanya mengajukan calon-calon dalam daftar yang disusun berdasarkan abjad bukan nomor urut. Sedangkan untuk Pemilihan Umum tahun 2009 dengan menggunakan sistem proposional

terbuka terbatas, dimana mekanismenya sama dengan Pemilihan Umum tahun 2004.

Sementara pada sistem daftar terbuka (*open list system*), para pemilih bukan hanya dapat memilih partai politik yang diminati, namun juga berkesempatan menentukan sendiri calon legislatif yang disukainya. Dengan demikian, pemilih di samping memilih tanda gambar partai juga memilih gambar kandidat legislatif. Oleh sebab itu, partai politik tidak dapat menentukan secara sepihak calon-calon dan daftar urutan calon, karena hal itu sangat bergantung pada pemilih.

Terkait dengan sistem pemilu tersebut diatas untuk menterjemahkan pelaksanaanya harus kembali kepada landasan filosofif pembentukan UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu yaitu bahwa Pemilihan Umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai penyalur aspirasi politik rakyat serta anggota Dewan Perwakilan Daerah sebagai penyalur aspirasi keanekaragaman daerah sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 22E ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selain itu bahwa pemilihan umum secara langsung oleh rakyat merupakan sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Maka Relevansi *parliamentary threshold* Terhadap Pelaksanaa Pemilu Yang Demokratis tidak dapat dilepaskan dari mekanisme dan alasan dalam menetapkan angka dalam ketentuan *parliamentary threshold*. menurut hemat penulis syarat untuk menetapkan ambang batas tidak semata mata berdasarkan sebuah alasan untuk memperkuat sistem presidensial yang telah dipilih oleh masyarakat Indonesia. Kehendak rakyat dalam hal ini jangan hanya diwakili

oleh anggota parlemen yang saat ini menduduki kursi DPR. Jika Hal tersebut terjadi dikhawatirkan akan ada interest politik untuk memperkuat kedudukan partai politik yang saat ini menjadi anggota parlemen, Hal tersebut sesuai dengan teori Ralf Dahrendorf bahwa hukum dikuasai oleh mereka yang memegang atau memiliki kuasa. Struktur sosial, sesungguhnya terkonfigurasi dalam relasi kekuasaan. Disitu terdapat dikotomi antara mereka yang berkuasa dengan mereka yang dikuasai. Dengan kata lain beberapa orang turut serta dalam struktur kekuasaan sedang yang lain tidak.¹³ Karena Hukum merupakan produk orang-orang yang masuk dalam struktur kekuasaan, jadi bukan hal yang aneh lagi jika hukum cenderung melayani dan memihak mereka yang memegang kekuasaan.

Scheltema memandang kedaulatan rakyat (*democratie beginsel*) sebagai salah satu dari empat asas negara hukum, selain *rechtszekerheidsbeginsel*, *gelijkheid beginsel*, dan *het beginsel van de dienendeoverheid*, dalam kaitannya dengan negara hukum, kedaulatan rakyat merupakan unsur material negara hukum, selain masalah kesejahteraan rakyat¹⁴

Jika demokrasi diartikan sebagai istilah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat. Maka konsep untuk rakyat ini seharusnya diterjemahkan dengan pengertian sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Negara berkewajiban untuk memenuhi hak-hak rakyat termasuk hak politik. Campur tangan negara dalam pemenuhan hak politik ini dapat dilakukan melalui perumusan kebijakan dan melakukan pengaturan. Namun kewenangan yang dimiliki oleh negara tidak boleh bertentangan ataupun menghilangkan hak memilih dan dipilih yang merupakan manifestasi dari hak dasar warga negara dalam berpolitik.

¹³ Ralf Dahrendorf, *Class And Class Conflict In Industrial Society*, dalam Bernard L. Tanya dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta publishing Jogjakarta 2010, 174.

¹⁴ Ni'matul Huda, *Teori Hukum dan Konstitusi* PT Raja Grafindo Jakarta 2006, 77-78.

D. KESIMPULAN

Dari uraian diatas menurut hemat penulis seyogyanya pembentuk Undang undang dalam memformulasikan ketentuan tentang *parliamentary threshold* harus menentukan parameter atau alat ukur secara terbuka perihal:

1. Pembatasan hak warga negara terhadap keterwakilannya di parlemen.
2. Manfaat dari beban atas hak dibatasi
3. Terwujudnya tujuan hukum yang hendak dicapai dari pembatasan hak tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Asshiddiqie Jimly, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Bernarf L Tnaya dkk, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Runag dan Generasi*. Jogjakarta: Genta Publishing, 2010.

Huda, Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

Sargent, Lyman Tower. *Ideologi – Ideologi Politik Kontemporer: Sebuah Analisis Komparatif*. Jakarta: Airlangga, 1987.

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945
_____. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

_____. Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum

_____. Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Skripsi

Hartoyo. *Analisis Terhadap Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPR Ditinjau Dari Sistem Demokrasi: Skripsi*. (UNS: Surakarta, 2004).

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi *perkara 3/PUU-VII/2009*.

Laman

Batari, Frederich “ Pro Kontra Sistem *Parliamentary Threshold*”, (<http://friederichbatari.blogspot.com/2007/11/pro-kontra-sistem-parliamentary.html>), diakses tanggal 11 Januari 2010.

Council of Europe, 2007), h.166 dalam fadila isnan dkk <http://reformasihukumindonesia.blogspot.com/> diunduh 24 Maret 2011 pukul 11.00 WIB

Sudarsa, Agung Gunandjar, “*Sistem Mutipartai di Indonesia*”, (<http://www.djpp.depkuham.go.id/HTN-dan-PUU/83-sistem-multipartai-di-indonesia.html>), diakses pada hari Senin, tanggal 4 Januari 2010, Pukul 10.44 WIB.