

PEMILIHAN UMUM DENGAN MODEL “PARLIAMENTARY THRESHOLD” MENUJU PEMERINTAHAN YANG DEMOKRATIS DI INDONESIA

Abdul Rokhim

Fakultas Hukum
Universitas 17 Agustus 1945
Surabaya

Abstract

Law Number 10 of 2008 as organic statute, as more comprehensive statute and comply with answering problem challenge in running general election. General election as democratic party, as symbol and also as democracy landmark. In the other side, general election as one of foremost means to reinforcing democracy living order which function as health instrument and accomplishing democracy, not as democracy aims. General election with parliamentary threshold 25% unable to realizes democratic government in Indonesia. Cause combination between presidential government system and multiparty system proved that emerging instability political, then president position become weak. Indonesia democratic parliamentary threshold in order to form legitimate governmental, by improving parliamentary threshold from 2,5 percent gradually.

Keywords: *general election, democracy, parliamentary threshold*

PENDAHULUAN

Pemilihan Umum (Pemilu) adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat. Pemilu juga merupakan metode yang secara universal digunakan untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan. Di Indonesia setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945, selanjutnya disingkat UUD 1945, tidak ada lagi anggota DPRD, DPD, MPR yang diangkat. Semuanya dipilih secara langsung melalui Pemilu. Pemilu juga digunakan untuk memilih Presiden dan Kepala Daerah. Pemilu yang diterapkan akan berperan menstrukturkan hubungan antara pemilih dengan calon dan selanjutnya berperan menstrukturkan hubungan wakil dengan rakyatnya. Struktur hubungan inilah yang akan menentukan tingkat responsifitas wakil terhadap aspirasi rakyatnya.

Sesuai ketentuan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945, pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwa-

kilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Hal ini yang akan menjadi dasar penelitian, yakni pemilihan umum dengan *parliamentary threshold* menuju pemerintahan yang demokratis di Indonesia. Pemilu dimaksud diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang Warga Negara Indonesia terjamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat di setiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah.

Agar tercipta derajat kompetisi yang sehat, partisipatif, dan mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi, serta memiliki mekanisme pertanggungjawaban yang jelas, maka penyelenggaraan pemilihan umum harus dilaksanakan secara lebih berkualitas dari waktu ke waktu. Oleh karena itu, dipandang perlu untuk mengganti landasan hukum penyele-

nggaraan pemilihan umum yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dengan undang-undang baru ini lebih komprehensif dan sesuai untuk menjawab tantangan permasalahan baru dalam penyelenggaraan pemilihan umum.

Undang-undang Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 memuat beberapa perubahan pokok tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (selanjutnya disingkat DPR), Dewan Perwakilan Daerah (selanjutnya disingkat DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat DPRD), khususnya yang berkaitan dengan penguatan persyaratan peserta pemilu, kriteria penyusunan daerah pemilihan, sistem pemilu proporsional dengan daftar calon terbuka terbatas, dan penetapan calon terpilih, serta penyelesaian sengketa pemilu. Perubahan-perubahan ini dilakukan untuk memperkuat lembaga perwakilan rakyat melalui langkah mewujudkan sistem multipartai sederhana yang selanjutnya akan menguatkan pula sistem pemerintahan presidensial sebagaimana dimaksudkan dalam UUD 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan pemilihan umum merupakan pesta demokrasi. Demokrasi adalah bentuk atau mekanisme sistem pemerintahan suatu negara sebagai upaya mewujudkan kedaulatan rakyat (kekuasaan warganegara) atas negara untuk dijalankan oleh pemerintah negara tersebut. Salah satu pilar demokrasi adalah prinsip *trias politica* yang membagi ketiga kekuasaan politik negara (legislatif, eksekutif, dan yudisial) untuk diwujudkan dalam tiga jenis lembaga negara yang saling lepas (*independent*) dan berada dalam peringkat yang sejajar satu sama lain. Kesejajaran dan independensi

ketiga jenis lembaga negara ini diperlukan agar ketiga lembaga negara ini bisa saling mengawasi dan saling mengontrol berdasarkan prinsip *checks and balances*.¹

Untuk membangun suatu demokrasi di suatu negara bukanlah hal yang mudah karena tidak menutup kemungkinan pembangunan demokrasi akan mengalami kegagalan. Demokrasi di negara Indonesia sudah mengalami kemajuan yang sangat pesat contohnya dari segi kebebasan, berkeyakinan, berpendapat, atau pun berkumpul. Di balik keberhasilan tersebut, bukan berarti demokrasi di Indonesia saat ini sudah berjalan baik, masih banyak kekurangan dan penyimpangan yang belum sepenuhnya bisa menjamin kebebasan warga negaranya. Banyaknya persoalan yang telah melanda bangsa Indonesia ini, keberhasilan Indonesia dalam menetapkan demokrasi tentu harus dibanggakan karena banyak negara yang sama dengan Negara Indonesia tetapi negara tersebut tidak bisa menegakkan sistem demokrasi dengan baik dalam artian gagal. Akibat demokrasi, jika dilihat diberbagai persoalan di lapangan adalah meningkatnya angka pengangguran, bertambahnya kemacetan di jalan, masalah korupsi, penyelewengan. Beberapa hal itu adalah contoh fenomena dalam suatu negara sistem demokrasi. Demokrasi adalah sistem yang buruk diantara alternatif lainnya, tetapi demokrasi memberikan harapan untuk kebebasan, keadilan dan kesejahteraan. Oleh karena itu banyak negara-negara yang berlomba-lomba menerapkan sistem demokrasi ini.²

Indonesia menjalankan sistem pemerintahan presidensial dengan multipartai secara demokratis. Seperti juga di negara-negara demokrasi lainnya, sistem politik di Indonesia didasarkan pada trias politika yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudisial. Sebelumnya, kekuasaan legislatif dipegang oleh sebuah lembaga bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). MPR pernah menjadi lembaga tertinggi negara, namun setelah perubahan

¹M. Rusli Karim, *Pemilu Demokrasi Komperatif*, Tiara Wacana, Yogyakarta, 1991, hal. 16.

²Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hal. 73.

keempat MPR bukanlah lembaga tertinggi lagi, dan komposisi keanggotaannya juga berubah. MPR setelah perubahan UUD 1945, terdiri atas 560 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang merupakan wakil rakyat melalui Partai Politik, ditambah dengan 132 anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang merupakan wakil provinsi dari jalur independen. Anggota DPR dan DPD dipilih melalui pemilu dan dilantik untuk masa jabatan lima tahun. Sebelumnya, anggota MPR adalah seluruh anggota DPR ditambah utusan golongan dan TNI/Polri. Lembaga eksekutif berpusat pada presiden, wakil presiden, dan kabinet. Kabinet di Indonesia adalah Kabinet Presidensial sehingga para menteri bertanggung jawab kepada presiden dan tidak mewakili partai politik yang ada di parlemen. Tujuannya untuk menjaga stabilitas pemerintahan mengingat kuatnya posisi lembaga legislatif di Indonesia. Posisi-posisi penting dan strategis umumnya diisi oleh menteri tanpa portofolio partai (berasal dari seseorang yang dianggap ahli dalam bidangnya).

Dalam perjalanan waktu Dewan Perwakilan Rakyat Periode 2009-2014 dengan menganut *parliamentary threshold* 2,5 persen, hanya ada 9 (sembilan) partai politik (parpol) di parlemen. Sekarang ini, parpol perlu diperkecil lagi, dengan cara menaikkan ambang batas parlemen dari dua setengah persen menjadi lima persen. Alasan yang digunakan adalah, bahwa angka ambang batas parlemen yang diterapkan pada Pemilu 2014 harus mencerminkan penyederhanaan sistem kepartaian. Sebaliknya, terhadap kenaikan ambang batas lima persen ini, banyak partai kecil yang tidak setuju dengan alasan, bahwa akan banyak suara rakyat yang hilang atau tak terpakai.³

Partai di DPR saat ini masih belum menyepakati ambang batas parlemen yang akan diterapkan pada masa mendatang. Sejumlah partai besar melihat ambang batas 2,5 persen perlu dinaikkan menjadi 5 persen. Diperkirakan, setelah melewati proses kompromi, 3 persen menjadi angka ambang batas yang

disepakati. Gagasan menaikkan ambang batas dilatarbelakangi keinginan menyederhanakan proses politik parlemen saat mengambil keputusan.⁴

Menaikkan ambang batas parlemen dari 2,5 persen sekarang menjadi 5 persen bertujuan untuk penyederhanaan partai. Asumsinya, dengan jumlah partai di parlemen yang lebih sedikit, maka pemerintahan akan stabil dan efektif. Harus diingat, penyederhanaan partai bukanlah masalah sederhana. Kalau hanya jumlah partai yang dikurangi, hal itu sudah dilakukan oleh Orde Baru dari banyak partai menjadi 10 partai dan akhirnya tinggal 3 partai. Prinsip keterwakilan melemah, dan pemerintahan pun menjadi otoriter.

Rumusan Masalah

Terkait dengan ketentuan di atas dan judul disertasi "Pemilihan Umum dengan "*Parliamentary Threshold*" Menuju Pemerintahan yang Demokratis di Indonesia", masalah yang diteliti dalam disertasi ini dapat dirumuskan sebagai berikut.

- Apakah pemilihan umum dengan *parliamentary threshold* 2,5% mampu mewujudkan pemerintahan yang demokratis di Indonesia?
- Bagaimanakah *parliamentary threshold* yang demokratis di Indonesia agar terbentuk pemerintahan yang *legitimate*?

PEMBAHASAN

Sistem Pemilihan Umum dengan *Parliamentary Threshold* 2,5 % dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Demokratis di Indonesia

1. Sistem Pemilihan Umum

Dalam ilmu politik dikenal bermacam-macam sistem pemilihan umum, akan tetapi semuanya berkisar pada dua prinsip pokok, yaitu:

- single-member constituency* (satu daerah pemilihan memilih satu wakil; biasanya disebut Sistem Distrik),

³Soetanto Soepiadhy, *Pembatasan Parpol dengan Parliamentary Threshold*, Surabaya Pagi, 6 Desember 2010.

⁴*Ibid.*

- b. *multi-memberconstituency* (satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil; biasanya dinamakan *Propotional Representation* atau Sistem Perwakilan Berimbang).⁵

2. Pemerintahan yang Demokratis

Pengertian pemerintahan banyak didefinisikan oleh para pakar yang berbeda, antara pakar yang satu dengan yang lainnya. Pengertian pemerintahan secara umum dibagi dalam dua kelompok, yakni pengertian pemerintahan dalam arti luas dan dalam arti sempit. Kelompok pertama, yang memberikan pengertian pemerintahan dalam arti luas, yakni:

1. Montesquieu dengan teori Trias Politika (kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudisial);
2. Van Vollenhoven dengan Teori Catur Praja membagi pemerintahan dalam empat fungsi, yaitu pemerintahan dalam arti sempit (*bestuur*), polisi (*politie*), peradilan (*rechtspraak*), dan membuat peraturan (*regeling, wetgeving*);
3. Lemaire membagi pemerintahan dalam lima fungsi dengan menambahkan penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuur zoorg*);
4. A.M. Donner membagi pemerintahan dalam dua tingkat kekuasaan, yaitu alat pemerintahan yang berfungsi menentukan haluan politik negara, dan alat pemerintahan yang berfungsi menyelenggarakan/merealisasikan politik negara yang telah ditentukan;
5. Menurut Van Poelje, pemerintahan dalam arti luas adalah fungsi yang meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat pemerintahan untuk mencapai tujuan pemerintahan.⁶

3. Penghormatan Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia (HAM) secara historis lahir dari hasil perjuangan panjang untuk menentang penindasan penguasa terhadap

rakyat di masa lalu. Sebagai mana telah diketahui, bahwa pada masa pemerintahan monarki yang absolute, melahirkan pemerintahan yang sewenang-wenang, penguasa yang memerintah dengan kekuasaan tidak jarang mengalami penistaan dan penyiksaan hak-hak individualnya. Secara kodrati setiap orang memiliki hak yang sama, yang di bawanya sejak lahir dan persamaan tersebut dapat dilihat ketika seseorang lahir ke dunia, pada saat itu seseorang telah diberi hak oleh sang pencipta untuk menangis, bernafas, melihat, dan lain sebagainya.

Konsepsi HAM dalam perkembangannya sangat terikat dengan konsepsi negara hukum. Dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia. Hukum dimaknai sebagai kesatuan hirarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan konsekuensi dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi merupakan wujud perjanjian sosial tertinggi.⁷ HAM merupakan hak hukum karena HAM merupakan usaha untuk menterjemahkan keyakinan tentang martabat manusia ke dalam bahasa hukum yang konkret dengan tujuan agar hak-hak itu seperlunya dapat dipaksakan pelaksanaannya di depan pengadilan.⁸

Negara hukum merupakan salah satu prinsip dari kehidupan bernegara yang lahir dari filsafat politik modern, disamping demokrasi, dan perlindungan HAM. Menurut Mahfud MD, demokrasi, negara hukum, dan perlindungan HAM lahir dari filsafat yang mengutamakan persamaan kedudukan dan hak umat manusia. Dasar paling utama bahwa manusia lahir dalam keadaan bebas dan dengan kedudukan yang sama, tanpa kasta,

⁵Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1982, hal. 177.

⁶Safri Nugraha, *Hukum Administrasi Negara*, Fakultas Hukum UI, 2005, hal. 55.

⁷Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hal. 152-162.

⁸Franz Magnis-Suseno, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001, hal 135.

dan membawa hak-hak dasar yang diberikan oleh Tuhan.⁹

Dalam kehidupan politik, mereka melakukan perjanjian untuk membentuk organisasi yang disebut negara, guna melindungi kepentingan-kepentingan mereka dan negara yang mereka bentuk diselenggarakan dengan sistem demokrasi atau pemerintahan rakyat. Negara demokrasi ini terikat untuk memberikan perlindungan hak-hak asasi warga negaranya dan untuk itu dibatasi aturan-aturan hukum yang harus dilaksanakan dengan ketat. Keterkaitan seperti itulah yang dapat menjelaskan lahirnya paham perlindungan atas HAM diiringi dengan lahirnya konsep demokrasi modern dan konsep negara hukum.

4. Keberadaan Partai Politik

Partai politik bisa disebut sebagai pilar demokrasi, karena mereka memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara (*the state*) dengan warga negaranya (*the citizens*). Bahkan menurut Schattscheider, *political parties created democracy*, partai politiklah yang membentuk demokrasi, bukan sebaliknya. Partai politik merupakan pilar atau tiang yang perlu dan bahkan sangat penting untuk memperkuat derajat perlembaganya (*the degree of institutionalization*) dalam setiap sistem politik yang demokratis. Derajat perlembagaan partai politik itu sangat menentukan kualitas demokrasi kehidupan partai politik itu sangat menentukan kualitas demokrasi kehidupan politik suatu negara.¹⁰

Pada umumnya, para ilmuwan politik biasa menggambarkan adanya empat fungsi partai politik. Keempat fungsi partai politik menurut Miriam Budiardjono, meliputi: a) sarana komunikasi politik; b) sosialisasi politik; c) sarana rekrutmen politik; dan d) pengatur konflik.¹¹ Dalam istilah Yves Meny dan

Andrew Knapp, fungsi partai politik mencakup fungsi: a) mobilisasi dan integrasi; b) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih; c) sarana rekrutmen politik; dan d) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.¹²

Dalam hal ini, perlu dibedakan antara Pemilu 1999, Pemilu 2004, dan Pemilu 2009, sebagai berikut. Pada Pemilu 1999 dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999, *parliamentary threshold* didasarkan pada proporsional dan suara terbanyak di daerah tingkat II. Kemudian Pemilu 2004 dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003, *parliamentary threshold* didasarkan pada bilangan pembagi pemilu (BPP) dan/atau suara terbanyak di daerah pemilihan. Selanjutnya Pemilu 2009 dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, *parliamentary threshold* minimal 2,5 persen suara sah nasional, BPP dan suara terbanyak di daerah pemilihan.

Kontestan Pemilu 1999 sebanyak 48 parpol, hasil akhirnya di DPR terdapat 21 parpol. Kemudian kontestan Pemilu 2004 sebanyak 24 parpol, hasil akhirnya di DPR 16 parpol. Selanjutnya kontestan Pemilu 2009 sebanyak 38 parpol nasional dan 6 parpol lokal Nangroe Aceh Darussalam (NAD), hasil akhirnya di DPR 9 parpol.

Berdasarkan uraian di atas, dapat diambil suatu simpulan, bahwa dengan *parliamentary threshold* jumlah parpol yang memperoleh kursi di DPR juga terus mengecil, dari 19 parpol (1999) menjadi 16 parpol (2004) dan akhirnya tinggal 9 parpol (2009). Artinya, sistem pemilihan yang ada secara evolusioner sudah mengurangi jumlah partai. Bagi parpol yang tidak lolos dalam *parliamentary threshold* bukan berarti kurang demokratis. Mereka masih dapat menyalurkan aspirasinya melalui lembaga demokrasi yang lain, yaitu pers bebas dan tidak memihak, LSM, dan ormas yang bukan parpol.

5. *Parliamentary Threshold* dalam Sistem Pemilihan Umum

Parliamentary Threshold adalah ketentuan batas minimal perolehan suara yang harus

⁹Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999, hal. 1986.

¹⁰Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Bhuna Ilmu Populer, Jakarta, 2007, hal. 710.

¹¹Miriam Budiardjo, *Pengantar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2000, hal. 163-164.

¹²Yves Meny dan Andrew Knapp, *op. Cit.*, hal. 90.

dipenuhi partai politik peserta pemilu untuk bisa menempatkan calon anggota legislatifnya di parlemen. Hal ini berarti partai politik yang tidak memenuhi *Parliamentary Threshold* tidak berhak mempunyai wakilnya di parlemen sehingga suara yang telah diperoleh oleh partai politik tersebut dianggap hangus.

Parliamentary Threshold di Indonesia, khususnya pada Pemilu 2009, diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Ketentuan ini diatur dalam Pasal 202, yang menentukan sebagai berikut:

- (1) Partai Politik Peserta Pemilu 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.

Penggunaan *Parliamentary Threshold* di Indonesia baru dimulai pada pemilu 2009 yang lalu. Dengan adanya pengaturan batas minimal perolehan suara ini tidak semua partai politik peserta pemilu tahun 2009 dapat menduduki parlemen. Buktinya dari 38 partai peserta pemilu hanya 9 yang memiliki wakilnya di parlemen. Berikut adalah data hasil penghitungan suara pemilu tahun 2009, yakni: Parta Demokrat, Partai Golongan Karya, Partai Demokrasi Indonesia, Partai Keadilan Sejahtera, Partai Amanat Nasional, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Gerakan Indonesia Raya, dan Partai Hati Nurani Rakyat yang notabene memiliki jumlah suara di atas 2,5% dari total suara yang sah. Besarnya ambang batas sebesar 2,5% ini berdampak pada banyaknya suara rakyat yang hilang. Sekitar 18,30% dari total suara atau sebesar 19.050.261 suara rakyat Indonesia hangus¹³.

¹³<http://defrimardinsyah.wordpress.com/2009/02/13/keputusan-mk-tentang-parliamentary-threshold-berpotensi-terjadinya-kerusuhan-masal>.

Akan tetapi, dalam pemilu sebuah lembaga perwakilan adanya suara yang hangus atau hilang merupakan sebuah resiko demokrasi. Anggota DPR yang terpilih, bukan berarti hanya akan membela partai atau para pemilihnya saja, melainkan akan mewakili seluruh rakyat Indonesia sebagaimana yang diamanatkan dalam UUD 1945.

6. Pelaksanaan Pemilu dengan *Parliamentary Threshold* 2,5% dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Demokratis

Letak dasar adanya *parliamentary threshold* adalah untuk mengefektifkan representasi suara rakyat di parlemen, bukan membatasi hak rakyat untuk memilih wakilnya di parlemen. Suara yang tidak terwakili, bukan berarti membuat rakyat kehilangan kedaulatan di parlemen. Rakyat Indonesia baik yang pilihannya duduk di DPR maupun tidak, tetap dalam lajur demokrasi karena setiap anggota DPR yang dipilih harus mengesampingkan kepentingan golongan atau partainya, dan mengutamakan kepentingan rakyat secara keseluruhan.

Sistem presidensial sebenarnya tidak tepat diterapkan di negara yang multipartai. Hal ini disebabkan di dalam sebuah sistem presidensial dan multipartai, membangun koalisi partai politik adalah hal yang umum terjadi. Koalisi partai politik terjadi karena untuk mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen merupakan sesuatu yang sangat sulit. Masalahnya adalah koalisi yang dibangun di dalam sistem presidensial tidak bersifat mengikat dan permanen. Tidak adanya jaminan bahwa koalisi terikat untuk mendukung pemerintah sampai dengan berakhirnya masa kerja presiden. Hal ini memperhatikan partai politik tidak mempunyai ideologi dalam koalisi. Mereka berkoalisi sesuai dengan isu yang ada dalam pemerintahan. Kombinasi seperti ini akan menghasilkan instabilitas pemerintahan. Hal ini bisa terjadi bila ada konflik antara eksekutif dengan legislatif yang menyebabkan *deadlock*.

Kekhawatiran ini terbukti di Indonesia. Kebijakan pemerintah kerap diinterpelasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Hak angket dan ancaman penarikan dukungan, misalnya,

selalu menjadi alat bagi partai politik untuk bernegosiasi dengan presiden. Implikasinya. Kompromi-kompromi politik menjadi sulit dihindari. Kenyataan ini menunjukkan, bahwa sistem politik yang diimplementasikan di Indonesia, yakni sistem pemerintahan presidensial dan sistem multipartai; tidak mendukung terciptanya pemerintahan yang stabil dan efektif.¹⁴

Uraian di atas, menunjukkan, bahwa pelaksanaan pemilu dengan *parliamentary threshold* 2,5% dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis masih perlu dikaji atas pertimbangan yang kuat, bahwa sistem pemerintahan presidensial dan sistem multipartai di Indonesia, dianggap tidak cocok bila dibandingkan bersama. Hal ini berarti, bahwa pemilihan umum dengan *parliamentary threshold* 2,5% tidak mampu mewujudkan pemerintahan yang demokratis.

Pemilihan Umum yang Demokratis di Indonesia menuju Terbentuknya Pemerintahan yang "Legitimate"

1. Konsepsi Kedaulatan Rakyat

Kedaulatan atau "*sovereignty*" adalah konsepsi mengenai kekuasaan tertinggi (*supreme authority*). Ide mengenai kedaulatan telah dikenal sejak zaman Yunani kuno. Aristoteles, misalnya, pada saat melakukan studi atas berbagai konstitusi sempat menyinggung adanya sesuatu yang "superior" dalam suatu unit politik, apakah itu satu, beberapa atau banyak.¹⁵

Wacana kedaulatan rakyat di Indonesia senantiasa mengacu salah satunya pada tradisi bangsa Indonesia. Acuan pada tradisi ini dapat dipastikan tumbuh seiring dengan pembentukan semangat kebangsaan yang berkembang selama masa pergerakan kemerdekaan. Namun demikian secara intrinsik, acuan terhadap tradisi pada dasarnya telah melekat dalam masyarakat pendukung budaya tertentu. Hal ini bolehjadi merupakan suatu mekanisme defensif yang dimiliki oleh suatu masyarakat. Ini

misalnya, dapat dilihat dari proses akulturasi yang menyertai proses masuknya agama Hindu Budha dan Islam ke Indonesia. Para peneliti menyebutkan adanya suatu bentuk sinkretisme yang berkembang dalam kebudayaan masyarakat di Indonesia. Sinkretisme ini dapat dipandang sebagai suatu *local genius* masyarakat Indonesia terhadap budaya asing. Di Jawa, misalnya, hal ini terlihat dari penggunaan medium wayang yang merefleksikan kreatifitas budaya Jawa yang memadukan unsur-unsur tradisi asli Jawa, Hindu Budha, dan Islam¹⁶.

2. Civil Society

Istilah *civil society* pertama kali dipakai di Eropa pada abad ke-18, sebagai terjemahan dari bahasa Latin *societas civitis* yang untuk beberapa bahasa pada waktu itu diartikan sebagai *state* dan *political society* atau seluruh kenyataan yang menyangkut politik. Locke menterjemahkan *civil society* sebagai *civil government*, Kant menterjemahkannya sebagai *bürgerlichafft*, dan Rousseau menterjemahkannya sebagai *e'tat civil*.¹⁷

Di Indonesia *civil society* sering diterjemahkan dengan masyarakat madani: masyarakat warga atau kewargaan; kemudian ada juga yang menterjemahkan sebagai masyarakat sipil. Masing-masing terjemahan tersebut mengandung agenda tersembunyi sesuai dengan kehendak yang menggunakan istilah tersebut.

3. Gagasan Demokrasi Indonesia

Wacana demokrasi di Indonesia tidak dapat lepas dari acuan nilai-nilai tradisi masyarakat Indonesia. Acuan itu dapat dipastikan berkembang seiring dengan pembentukan kesadaran kebangsaan di kalangan pergerakan kemerdekaan Indonesia yang berkembang sejak awal

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Andrew Vincent, *Theories of The State*, Brasirl Blackwell, Oxford, 1987, hal. 32.

¹⁶Koentjaraningrat, *Berbagai Istilah Jawa untuk Tuhan dan Makhluk-Makhluk Halus serta Paham tentang Kekuasaan dalam Ahmad Ibrahim, Islam diAsia Tenggara Perkembangan Kontemporer*, LP3ES, Jakarta, 1990, hal. 334-335.

¹⁷William Outwaite, *the Bleckwell Dictionary*, Greet Britain, The Alden Press, 1993 hal. 142-146.

abad ke-20.¹⁸ Kebangsaan dan kedaulatan rakyat selalu disebut secara bersamaan dalam wacana ketatanegaraan Indonesia. Persinggungan antara gagasan demokrasi modern dan nasionalisme telah melahirkan pemaknaan atas gagasan demokrasi berdasarkan pandangan nasionalisme yang kemudian mendorong berbagai usaha untuk merekonstruksi tradisi budaya demokrasi yang berkembang di dalam masyarakat Indonesia.¹⁹ Pemaknaan dan rekonstruksi tradisi demokrasi itu melahirkan beberapa konsepsi demokrasi Indonesia yang kemudian menjadi dasar bagi pembentukan negara Indonesia merdeka.

4. Pemerintahan yang “Legitimate”

Pemilu merupakan bentuk legitimasi yang diberikan rakyat kepada partai politik maupun perseorangan untuk mewakilinya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dukungan dan partisipasi masyarakat dalam Pemilu menjadi pondasi legitimasi pemerintahan yang terbentuk dari hasil Pemilihan Umum. Hasil Pemilu pada akhirnya akan berdampak pada semua sektor kehidupan manusia berbangsa, bernegara, bermasyarakat, atau semua sektor kehidupan manusia, sehingga diharapkan pemerintahan yang terbentuk dari hasil Pemilu dapat meningkatkan kualitas kehidupan rakyat disegala bidang.

Legitimasi adalah untuk memberikan otorisasi pada proses dasar pemerintahan. Jika tindakan legitimasi dalam suatu masyarakat diatur oleh kedaulatan rakyat, warga negara akan mengikuti arahan pemerintah. Namun warga negara harus percaya bahwa tindak pemerintah yang sah. Dukungan untuk rezim cenderung berdifusi cadangan dari sikap baik

¹⁸Deliar Noer, *Perkembangan Demokrasi Kita, dalam Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta, LP3ES, 1986, hal. 72; Abdurrachman Surjomiharjo, *Cita-Cita Demokrasi dan Pendidikan Bangsa dalam LP3ES, Demokrasi dan Proses Politik*, Jakarta, LP3ES, 1986, hal. 56-69.

¹⁹Dietmar Rothermund, *Nationalism and the Reconstruction of Traditions in Asia*, dalam Sri Kuhnt-Saptodewo, Volker Grabowsky, dan Martin Grosheim (des.), *Nationalism and Cultural in Southeast Asia: Perspectives From the Centren and the Region*, Wiesbaden ; harrasowitz, 1997, hal. 14.

dan niat baik terhadap tindakan pemerintah yang membantu anggota mentolerir pemerintahan disonansi. Legitimasi dapat dikelola melalui manipulasi simbol-simbol tertentu. Di mana melalui proses ini orang belajar untuk mendukung pemerintah²⁰.

Salah satu wujud pelibatan masyarakat dalam proses politik adalah pemilu. Pemilu merupakan sarana bagi masyarakat untuk ikut menentukan figur dan arah kepemimpinan negara atau daerah dalam periode tertentu. Ketika demokrasi mendapat perhatian yang luas dari masyarakat dunia, penyelenggaraan pemilu yang demokratis menjadi syarat penting dalam pembentukan kepemimpinan sebuah negara. Pemilu memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar mendekati kehendak rakyat. Oleh karena itu, pemilu merupakan salah satu sarana legitimasi pemerintahan.

5. Pelaksanaan *Parliamentary Threshold* yang Demokratis Menuju Terbentuknya Pemerintahan yang “Legitimate”

Untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan stabil, sistem multipartai yang ada di Indonesia sebaiknya disederhanakan. Salah satu caranya dengan *parliamentary threshold* ini. Adanya *parliamentary threshold* menjadi salah satu sarana untuk menyederhanakan partai dan ketentuannya bebas bagi suatu negara untuk menentukan batas dari *parliamentary threshold*. Menaikkan *parliamentary threshold* dari 2,5 persen ke 5 persen masih memungkinkan dan tidak bertentangan dengan konstitusi.

Apabila kita ingin mematangkan konsep penyederhanaan partai politik dengan tujuan utama penataan sistem pemerintahan presidensial ditujukan untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan stabil, maka ada alternatif yang patut dipertimbangkan oleh para pembuat kebijakan, adalah dengan mengurangi jumlah partai politik. Memang jumlah partai di Indonesia selalu banyak, dan ini perlu disederhanakan. Penyederhanaan partai politik sebenarnya sudah dilakukan sejak pemilu 1999

²⁰Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas.

dengan mengimplementasikan ambang batas bagi partai politik untuk ikut serta dalam pemilu berikutnya (*electoral threshold*) dan ambang batas bagi partai politik untuk mengirimkan wakilnya di Dewan Perwakilan Rakyat (*parliamentary threshold*). Hal itu telah diberlakukan pada pemilu 2009. Selanjutnya harus dilakukan secara bertahap pada 2014.²¹

Pemilihan Umum 2014 dan seterusnya, cara pembatasan yang ideal, sebaiknya dilakukan dengan cara: Pertama, memperkuat persyaratan kepengurusan partai politik. Misalnya, sebuah partai politik disyaratkan memiliki kepengurusan di seluruh jumlah provinsi dan kabupaten/kota.

Kedua, untuk berhak menempatkan anggota legislatifnya di Dewan Perwakilan Rakyat harus melalui persyaratan *parliamentary threshold*. Misalnya, untuk Pemilihan Umum 2014, persyaratan partai politik yang lolos *parliamentary threshold* untuk dapat menempatkan anggota legislatifnya di parlemen harus memperoleh sekurang-kurangnya 5 persen dari jumlah kursi di Dewan Perwakilan Rakyat, atau sejumlah 28 kursi ($5/100 \times 560$ anggota). Apabila partai politik tersebut tidak memperoleh sejumlah kursi tersebut, maka tidak berhak menempatkan anggota legislatifnya. Terkait dengan keberadaan partai politik tersebut di parlemen 5 (lima) tahun, menjadi absen.

PENUTUP

Pemilihan umum dengan *parliamentary threshold* 2,5% belum mampu mewujudkan pemerintahan yang demokratis di Indonesia. Hal ini dikarenakan kombinasi antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem multipartai terbukti menimbulkan instabilitas politik, sehingga kedudukan presiden lemah. Sebab, dalam sistem multipartai yang terfragmentasi akan sulit melahirkan satu partai mayoritas yang cukup kuat untuk membentuk satu pemerintahan sendiri (tanpa koalisi). Di tengah ketiadaan kekuatan partai mayoritas itulah, kemungkinan bagi terjadinya jalan buntu hubungan legislatif dan eksekutif menja-

di terbuka. Seharusnya sistem multipartai harus disederhanakan. Tujuan utamanya adalah mencapai efektivitas sistem pemerintahan presidensial dan menjaga agar situasi politik tetap dinamis dan progresif. Sistem pemerintahan presidensial akan lebih efektif dengan sistem multipartai sederhana daripada multipartai fragmentatif.

Parliamentary threshold yang demokratis di Indonesia agar terbentuk pemerintahan yang *legitimate*, dengan cara menaikkan *parliamentary threshold* 2,5 persen menjadi lebih besar secara bertahap, sebagaimana terdapat dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008. Hal ini berarti, bahwa *parliamentary threshold* adalah untuk mengefektifkan representasi suara rakyat di parlemen. Suara yang terwakili, bukan berarti membuat rakyat kehilangan kedudukannya di parlemen. Rakyat Indonesia, baik yang pilihannya duduk di Dewan Perwakilan Rakyat, maupun yang tidak; tetap dalam koridor demokrasi. Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang dipilih harus mengesampingkan kepentingan golongan atau partainya, dan mengutamakan kepentingan rakyat secara keseluruhan. Selain itu, dengan kenaikan *parliamentary threshold* akan mempengaruhi peta kekuatan partai politik di Dewan Perwakilan Rakyat. Indonesia yang menganut sistem multipartai, akan menjadi sistem multipartai sederhana. Artinya, jumlah partai politik akan menjadi lebih mengecil, sehingga dapat menciptakan pemerintahan yang stabil. Pemerintahan yang stabil perlu partisipasi masyarakat dalam proses pemilihan umum untuk ikut menentukan figure dan arah kepemimpinan pemerintahan. Sebab pemilihan umum memiliki fungsi utama untuk menghasilkan kepemimpinan yang benar-benar dikehendaki oleh rakyat. Hal itu berarti, pemilu merupakan salah satu sarana legitimasi pemerintahan. Dalam hal ini, pemerintah yang *legitimate* harus mampu menyelenggarakan kedaulatan rakyat, dan lebih mampu menegakkan pelaksanaan demokrasi.

²¹Soetanto Soepiadhy, *Ibid*.

DAFTAR BACAAN**Buku :**

Assidiqie, Jimly,, *Konklidasi Naskah UUD 1945 setelah Perubahan Keempat, Pusat Studi Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta, 2002.

Assidiqie, Jimly,, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, KRHN-Mahkamah Konstitusi R.I, Jakarta, 2005.

M.D., Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta, 1998.

-----, *Human dan Pilar-pilar Demokrasi*, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Miriam Budiarto, *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Gramedia, Jakarta, 1981.

-----, Pendekatan-pendekatan dalam ilmu Politik”dalam jurnal Ilmu politik No. 1, 1986.

Muhamad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari segi Hukum Islam Implentasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Kencana, Jakarta. 2003.

Nonet, Philippe dan Zelsnick, Philip, *Hukum Responsif*, Penerjemah Masud, Muma, Jakarta, 2003.

Soetanto Soepiadhy, 2006, *Perubahan Undang-Undang dasar 1945 dalam Prospek Perkembangan Demokrasi*, Program Pasca Sarjana Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya.

Peraturan Perundang-Undangan :

Undang-Undang Dasar 1945 beserta perubahannya.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.