REFORMULASI PENERAPAN *ELECTORAL THRESHOLD* DALAM SISTEM KEPARTAIAN DI INDONESIA

Oleh : Firman Freaddy Busroh

Dosen Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda Palembang

Abstrak

Perdebatan paling seru menjelang di selenggarakannya hajatan nasional, pemilu 2014, adalah bagaimana melanjutkan reformasi di bidang politik, khususnya sistem pemilu dan pemerintahan, yang ditujukan untuk memperkuat stabilitas dan meningkatkan efektifitas dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan pemerintah. Reformulasi penerapan *electoral threshold* dalam proses penyederhanaan partai politik di Indonesia pertama dilakukan dalam Undang-Undang Pemilu 2004. Penyederhanaan parpol dilakukan lewat *Electoral Threshold* (ET) sebesar 2%. Kedua Undang-Undang Pemilu 2009 dengan ET 3%. Partai-partai yang mampu memenuhi angka tersebut ngotot untuk memegang teguh ketentuan tersebut, sementara bagi partai-partai yang tidak lolos ketentuan ET 3% berusaha sekuat mungkin agar tetap mengikuti pemilu 2009. PBB merupakan salah satu partai yang mencoba untuk menghapus ketentuan tersebut agar dapat langsung ikut pemilu 2004. Dan perjuangan PBB dengan partai-partai kecil lainnya pun berhasil, ET 3% pun terhapus. Karena ET dihapus maka sebagai gantinya untuk melakukan penyederhanaan parpol diganti menjadi *Parliamentary Threshold* (PT) 2,5%. Kini perdebatan mengenai penyederhanaan partai muncul kembali dalam menyusun undang-undang pemilu 2014, dan perdebatan ini muncul tak jauh dari apa yang terjadi saat menyusun undang-undang pemilu 2009. Karena itu wacana yang dominan hanyalah seputar jumlah angka dalam menaikkan PT, ada yang menghendaki tetap, naik menjadi 3-4 % hingga ke tingkat ekstremis 5 %.

Kata kunci : *electoral threshold*; reformulasi partai politik; pemilu; *parliamentary threshold*

Abstract

The most intriguing debates in selenggarakannya celebration ahead of national elections in 2014, is how to continue the reform in the field of politics, especially electoral system and government, which is intended to strengthen the stability and increase the effectiveness in implementing government policies. Reformulation of the application of the electoral threshold in the process of simplification of the political party in Indonesia was first performed in 2004. The Electoral Law Simplification done through political parties Electoral Threshold (ET) by 2%. Second Act 2009 elections by ET 3%. The parties were able to meet these numbers determined to uphold these provisions, while for parties that do not qualify for the provisions ET 3% do everything possible in order to stay abreast of the elections of 2009. The United Nations is one of the party who are trying to delete that provision in order to direct part in the elections 2004 and the UN struggles with other smaller parties also managed, ET 3% then cleared. Because ET is removed it instead to simplify the parties changed to Parliamentary Threshold (PT) of 2.5%. Now the debate about simplification of the party appear back in drafting electoral law of 2014, and this debate appeared not far from what happens when drafting the electoral law of 2009. Due to the dominant discourse is just about the number of digits in raising PT, no desire remains, rose to 3-4% to the 5% level extremists.

Keywords: *electoral threshold*; reformulation of political parties; election; *parliamentary threshold*

A. Pendahuluan

Perdebatan paling seru menjelang diselenggarakannya hajatan nasional yaitu pada Pemilu 2014 adalah bagaimana melanjutkan reformasi di bidang politik, khususnya sistem pemilu dan sistem pemerintahan, yang ditujukan untuk memperkuat stabilitas dan meningkatkan efektifitas dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan pemerintah.

Konstitusi kita (UUD 1945) tidak amanatkan secara jelas sistem kepartaian apa yang harus diimplementasikan. Meskipun demikian konstitusi mengisyaratkan bahwa bangsa Indonesia menerapkan sistem multi partai.¹ Pasal tersebut adalah pasal 6A (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Pasangan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Dari pasal tersebut tersirat bahwa Indonesia menganut sistem multi partai karena yang berhak mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah partai politik atau gabungan partai politik. Kata "gabungan partai politik" artinya paling sedikit dua partai politik yang menggabungkan diri untuk mencalonkan presiden untuk bersaing dengan calon lainnya yang diusung oleh partai politik lain. Dengan demikian dari pasal tersebut di dalam pemilu presiden dan wakil presiden paling sedikit terdapat tiga partai politik.²

Kenyataannya di Indonesia telah menjalankan sistem multi partai sejak Indonesia mencapai kemerdekaan. Surat Keputusan Wakil Presiden M. Hatta No X/1949 merupakan tonggak dilaksanakannya sistem multi partai di Indonesia.³ Keputusan Wapres ini juga ditujukan untuk mempersiapkan penyelenggaraan pemilu yang pertama pada tahun 1955. Pada pemilu tersebut diikuti oleh 29 partai politik dan juga peserta independen (perseorangan). Beberapa partai politik yang mendapatkan suara signifikan pada pemilu pertama antara lain PNI (22,32%), Masyumi (20,92%), NU (18,41%), PKI (16,36%),

PSII (2,89%), Parkindo (2,66%), PSI (1,99%), Partai Katolik (2,04%), dan IPKI (1,43%).⁴

Sejak Suharto menjadi presiden pada tahun 1967 partai politik dianggap sebagai penyebab dari ketidakstabilan politik yang terjadi pada tahun 1950an - 1960an. Oleh karena itu agenda yang penting untuk menciptakan pemerintahan yang stabil adalah melakukan penyederhanaan partai politik.⁵ Pada pemilu pertama di masa Orde Baru, tahun 1971, terdapat 10 partai politik, termasuk partai pemerintah (Golkar) ikut berkompetisi memperebutkan kekuasaan. Pada tahun 1974 Presiden Suharto melakukan restrukturisasi partai politik, yaitu melakukan penyederhanaan partai melalui penggabungan partai-partai politik.⁶

Meskipun dari sisi jumlah partai politik yang berkembang di Indonesia pada saat itu, Indonesia dikategorikan sebagai negara yang menganut sistem multi partai, banyak pengamat politik berpendapat bahwa sistem kepartaian yang dianut pada era Orde Baru adalah sistem partai tunggal.⁷ Ada juga yang menyebut sistem kepartaian era Orde Baru adalah sistem partai dominan. Hal ini dikarenakan kondisi kompetisi antar partai politik yang ada pada saat itu.⁸ Benar, jika jumlah partai politik yang ada adalah lebih dari dua parpol sehingga dapat dikategorikan sebagai sistem multi partai. Namun jika dianalisis lebih mendalam ternyata kompetisi diantara ketiga partai politik di dalam pemilu tidak seimbang. Golkar mendapatkan "privelege" dari pemerintah untuk selalu memenangkan persaingan perebutan kekuasaan.

⁴ *Ibid.*

⁵ Zakaria Bangun, 2007, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*, Penerbit Bina Media Perintis, Medan, hlm. 136.

⁶ Hasil dari restrukturisasi partai politik tersebut adalah munculnya tiga partai politik (Golkar, PPP, dan PDI). PPP merupakan hasil fusi dari beberapa partai politik yang berasaskan Islam (NU, Parmusi, PSII dan Perti). PDI merupakan hasil penggabungan dari partai-partai nasionalis dan agama non-Islam (PNI, IPKI, Parkindo, Katolik). Sedangkan Golkar adalah partai politik bentukan pemerintah Orde Baru.

⁷ Mellaz, August, *Keserentakan Pemilu dan Penyederhanaan Keptaraan*, Op. Cit., hlm. 5

⁸ Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi*. Penerbit UII Press, Yogyakarta, hlm. 56.

¹ Jimly Assiddiqie, 2009, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Bhuana Ilmu Populer (Group Gramedia), Jakarta, hlm. 195.

² Mellaz, August, *Keserentakan Pemilu dan Penyederhanaan Keptaraan*, Position Paper yang tidak dipublikasikan, Media Indonesia, diakses tanggal 27 Juli 2012, hlm. 4

³ Muhammad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 8

Gerakan reformasi 1998 membuahkan hasil liberalisasi di semua sektor kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk di bidang politik. Salah satu reformasi di bidang politik adalah memberikan ruang bagi masyarakat untuk mendirikan partai politik yang dianggap mampu merepresentasikan politik mereka. Liberalisasi politik dilakukan karena partai politik warisan Orde Baru dinilai tidak merepresentasikan masyarakat Indonesia yang sesungguhnya. Hasilnya tidak kurang dari 200 partai politik tumbuh di dalam masyarakat. Dari ratusan parpol tersebut hanya 48 partai yang berhak mengikuti pemilu 1999. Pemilu 1999 menghasilkan beberapa partai politik yang mendapatkan suara yang signifikan dari rakyat Indonesia adalah PDI Perjuangan, P. Golkar, PKB, PPP, dan PAN.

Peserta pemilu tahun 2004 berkurang setengah dari jumlah parpol pemilu 1999, yaitu 24 parpol. Berkurangnya jumlah parpol yang ikut serta di dalam pemilu 2004 karena pada pemilu tersebut telah diberlakukan ambang batas (*threshold*). Di dalam UU No 3/1999 tentang Pemilu diatur bahwa partai politik yang berhak untuk mengikuti pemilu berikutnya adalah partai politik yang mendapatkan sekurang-kurangnya 2% jumlah kursi DPR. Partai politik yang tidak mencapai ambang batas tersebut dapat mengikuti pemilu berikutnya harus bergabung dengan partai lain atau membentuk partai politik baru.⁹

Kalau pemilu 1999 hanya menghasilkan lima parpol yang mendapatkan suara signifikan dan mencapai *Electoral Threshold* (ET). Meskipun persentasi ET dinaikan dari 2% menjadi 3% jumlah kursi DPR, Pemilu 2004 menghasilkan lebih banyak partai politik yang mendapatkan suara signifikan dan lolos ET untuk pemilu 2009. Pemilu 2004 menghasilkan tujuh partai yang mencapai ambang batas tersebut. Ketujuh partai tersebut adalah P. Golkar, PDI. Perjuangan, PKB, PPP, P. Demokrat, PKS, dan PAN. Dengan demikian diperlukan suatu reformulasi electoral threshold dalam sistem kepartaian di Indonesia agar menciptakan pemerintahan yang efektif dan efisien.

B. Permasalahan

Bertolak dan latar belakang masalah di

atas, dapat dirumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

Bagaimanakah reformulasi *electoral threshold* dalam sistem kepartaian di Indonesia?

C. Pembahasan

Kombinasi antara sistem presidensial dan sistem multi partai yang dipraktekkan di Indonesia tidak mendorong terjadinya pemerintahan yang efektif dan stabil. Sistem pemerintahan memiliki korelasi langsung terhadap efektivitas pemerintahan, karena terdapat bukti kalau kedua sistem pemerintahan mampu menciptakan pemerintahan yang efektif.¹⁰

Dari segi menjaga stabilitas politik dan pemerintahan, Indonesia memiliki pengalaman yang berharga dan mampu menjawab bahwa sistem presidensial ternyata mampu menghasilkan stabilitas politik dan pemerintahan yang lebih baik jika dibandingkan dengan sistem parlemen. Pelaksanaan demokrasi parlemen pada tahun 1950an ternyata dinilai gagal di dalam menciptakan stabilitas pemerintah dan politik yang akhirnya dinilai gagal menyejahterakan rakyat Indonesia.

Salah satu alasan Amerika dengan sistem presidensial mampu menghasilkan pemerintah yang efektif karena ditopang oleh sistem dwipartai. Sedangkan Indonesia mempraktekan sistem presidensial dan sistem multi partai. Ada beberapa alasan mengapa sistem presidensial dan sistem multi partai kurang berhasil di dalam menciptakan pemerintahan yang efektif dan stabil dibandingkan dengan sistem parlementer yang dikombinasikan dengan sistem dua partai. Menurut Mainwarring (2008) terdapat beberapa alasan/kelemahan sistem presidensial yang dikombinasikan dengan sistem multi partai.

Pertama, karena pemilihan presiden dan parlemen diselenggarakan secara terpisah maka kemungkinan presiden yang terpilih adalah presiden yang tidak mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen. Padahal di dalam sistem presidensial dukungan parlemen kepada presiden sangat berpengaruh di dalam proses pembuatan undang-undang dan pelaksanaan kebijakan dan

⁹ Muhammad Ali Safa'at, *Pembubaran Partai Politik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 9

¹⁰ Meskipun tidak ada hubungan yang langsung antara sistem pemerintahan dengan efektifitas pemerintah, akan tetapi ada beberapa hal di dalam sistem presidensialisme yang mempengaruhi efektivitas pemerintah.

program – program pemerintah. Semakin besar dukungan parlemen kepada presiden maka implementasi kebijakan publik oleh pemerintah akan semakin efektif. Sebaliknya semakin kecil dukungan parlemen maka efektifitas pemerintah di dalam mengimplementasikan kebijakan-kebijakan akan semakin berkurang.

Kedua, personal presiden - termasuk kepribadian dan kapasitas- merupakan salah satu faktor yang penting. Di dalam sebuah situasi yang sulit seperti keadaan krisis ekonomi saat ini presiden dihadapkan pada pekerjaan yang sangat banyak dan rumit. Oleh karena itu presiden juga dituntut memiliki kapasitas yang baik untuk menangani berbagai permasalahan yang sedang dihadapi. Selain dituntut untuk memiliki kapasitas dalam menangani permasalahan bangsa, karena presiden membutuhkan support/dukungan dari parlemen maka presiden juga dituntut untuk memiliki kemampuan berkomunikasi dan lobby yang baik dengan parlemen. Salah satu faktor kurang efektifnya pemerintahan SBY saat ini oleh beberapa kalangan dinilai disebabkan kelemahan SBY di dalam mengelola dukungan dari koalisi partai politik yang mendukung pemerintah dan lemahnya/ketidakmampuan presiden melakukan komunikasi dan lobby politik dengan parlemen.

Ketiga, di dalam sebuah sistem presidensial dan multi partai membangun koalisi partai politik untuk memenangkan pemilu adalah hal yang sangat wajar dan umum terjadi. Koalisi partai politik terjadi karena untuk mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen merupakan sesuatu yang sangat sulit. Namun masalahnya adalah koalisi yang dibangun di dalam sistem presidensial - khususnya di Indonesia - tidak bersifat mengikat dan permanen.¹¹ Partai politik yang tergabung di dalam sebuah koalisi mendukung pemerintah bisa saja menarik dukungannya. Contohnya adalah PAN sebagai partai pendukung SBY tiba-tiba menarik dukungannya di tengah perjalanan. Tidak adanya jaminan bahwa koalisi terikat untuk mendukung pemerintah sampai dengan berakhirnya masa kerja presiden. Partai-partai politik yang tergabung di dalam koalisi cenderung mengambil keuntungan dari pemerintah. Jika kebijakan atau program yang

diambil oleh pemerintah tidak populer partai politik cenderung melakukan oposisi.¹²

Selanjutnya koalisi partai politik yang dibangun untuk mendukung calon presiden tidak mencerminkan dan menjamin dukungan semua anggota parlemen dari masing-masing partai politik yang ada di dalam koalisi kepada presiden. Partai politik tidak mampu melakukan kontrol terhadap para anggota-anggotanya di parlemen untuk selalu mendukung pemerintah. Hal yang menarik adalah tidak sedikit anggota DPR dari partai Golkar, PPP, PKB, yang memiliki wakilnya di kabinet melakukan perlawanan terhadap program-program yang akan dilakukan oleh pemerintah yang notabene harus di dukunginya.¹³

Di dalam sistem parlementer koalisi partai politik lebih bersifat permanen dan disiplin. Koalisi partai politik dibangun atas dasar parlemen. Selain ancaman dikeluarkan dari keanggotaan parlemen oleh partai politiknya, jika anggota tidak mendukung program-program pemerintah agar berhasil perolehan kursi partai mereka akan terancam pada pemilu berikutnya. Sehingga suksesnya pemerintah terbentuk juga mempengaruhi citra partai politik pendukungnya.

Jika koalisi parpol dalam sistem parlementer dibangun setelah pemilu, koalisi parpol dalam sistem presidensial dibangun sebelum pemilu presiden dilaksanakan. Akibatnya beberapa partai politik mendukung di dalam pencalonan akan tetapi tidak mendukung ketika calon tersebut terpilih. Hal ini disebabkan, misalnya, tidak terwakilinya partai tersebut di kabinet. Walaupun terdapat perwakilan partai di kabinet, partai politik tersebut tidak bertanggungjawab atas kebijakan-kebijakan pemerintah.¹⁴

Keempat adalah lemahnya penegakan *fatsoen* politik politisi yang ada di eksekutif maupun parlemen. Tidak bisa dipungkiri bahwa terdapat beberapa politisi di parlemen yang tidak mengindahkan etika dalam berpolitik. Perilaku inilah yang menyebabkan pengambilan keputusan di parlemen sulit untuk dicapai secara efektif. Sebaliknya beberapa menteri di kabinet lebih

¹¹ Muhammad Ali Safa'at, *Op. Cit.*, hlm. 25

¹² *Ibid.*

¹³ Muhammad Ali Safa'at, *Op. Cit.*, hlm. 37.

¹⁴ Edison Muchlis, 2005, *Sistem dan Regulasi Pemilihan Presiden langsung 2004, Pemilihan Presiden langsung 2004 dan Masalah Konsolidasi Demokrasi di Indonesia*, LIPI. Hlm. 3

menunjukkan loyalitas kepada ketua partainya dibandingkan dengan kepada presiden. Atau bahkan para pembantu presiden tersebut lebih disibukkan dengan kegiatan konsolidasi internal partai politik dibandingkan dengan membantu presiden mengimplementasikan program-program pemerintah. Tidak bisa dipungkiri kabinet hasil koalisi ini sering terjadi *conflict of interest* karena pejabat partai politik yang ditunjuk sebagai menteri tidak mengundurkan diri dari jabatan di partai politik.

Kalau kita sepakat bahwa tujuan utama penataan sistem politik Indonesia ditujukan untuk menciptakan pemerintahan yang efektif dan stabil maka ada beberapa alternatif jawaban yang patut dipertimbangkan oleh para pembuat kebijakan. Beberapa alternatif tersebut adalah sebagai berikut;

1. Mengubah Sistem Presidensial menjadi Sistem Parlemen

Sepertinya pilihan pertama ini sangat sulit, kalau tidak dibilang mustahil, untuk dilakukan. Selain pengalaman traumatis yang pernah dialami Indonesia pada masa demokrasi parlementer, UUD 1945 secara tegas mengamanatkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial.¹⁵ Tidak mudah untuk melakukan amandemen terhadap UUD, akan memerlukan perdebatan yang panjang dan pasti akan mendapatkan resistensi yang sangat besar. Pilihan ini adalah tidak realistis untuk dipilih.

2. Mengubah Sistem Kepartaian

Contoh negara yang mengimplementasikan sistem presidensial yang sukses adalah Amerika dimana sistem presidensial di dukung oleh sistem dwi – partai.¹⁶ Kalau bangsa Indonesia ingin berkiblat kepada Amerika di dalam menata sistem politiknya maka sistem multi partai haruslah diubah menjadi sistem dwi – partai. Tawaran solusi ini sepertinya juga sulit untuk direalisasikan karena akan melawan arus demokrasi. Masyarakat Indonesia yang sifatnya plural tidak akan

bisa direpresentasikan oleh dua partai politik saja.¹⁷

3. Mengurangi Jumlah Partai Politik

Jumlah partai politik yang terlalu banyak juga merupakan salah satu faktor penyumbang tidak efektifnya sistem pemerintahan di Indonesia. Banyaknya partai politik yang ikut dalam pemilu menyebabkan koalisi yang dibangun untuk mencalonkan presiden dan wakil presiden terlalu “gemuk” karena melibatkan banyak parpol. Jika saja partai politik yang ikut serta pemilu tidak banyak, maka koalisi parpol yang dibangun juga tidak akan menjadi “gemuk”. Presiden terpilih idealnya berasal dari koalisi yang sekurang-kurangnya mendapatkan dukungan parlemen 50% dari jumlah kursi DPR dan jumlah partai yang ikut berkoalisi tidak banyak, cukup dua atau tiga partai saja.

Sistem presidensial di Indonesia hingga saat ini belum dapat mewujudkan secara penuh pemerintahan yang kuat dan efektif. Dalam rangka menciptakan pemerintahan yang kuat, stabil, dan efektif perlu didukung pula oleh sistem kepartaian yang sederhana. Dengan sistem kepartaian sederhana akan dapat dihasilkan tingkat fragmentasi yang relatif rendah di parlemen, yang pada gilirannya dapat tercipta pengambilan keputusan yang tidak berlarut-larut. Jumlah partai yang terlalu banyak akan menimbulkan dilema bagi demokrasi, karena banyaknya partai politik peserta pemilu akan berakibat sulitnya tercapai pemenang mayoritas. Di sisi lain, ketiadaan partai politik yang mampu menguasai mayoritas di parlemen merupakan kendala bagi terciptanya stabilitas pemerintahan dan politik.

Praktik yang sekarang terjadi adalah ketiadaan koalisi besar yang permanen, sehingga setiap pengambilan keputusan oleh pemerintah hampir selalu mendapat hambatan dan tentangan dari parlemen. Oleh karena itu, yang perlu dilakukan adalah mendorong terbentuknya koalisi partai politik yang permanen, baik yang mendukung pemerintahan maupun koalisi partai politik dalam bentuk yang lain. Hal ini diperlukan sebagai upaya agar bisa tetap sejalan de-

¹⁵ Edison Muchlis, *Op. Cit.*, Hlm. 4

¹⁶ Bagir Manan, 1999, *Lembaga Kepresidenan Pengaturan dan Pelaksanaannya*, UII Pers bekerjasama dengan Gama Media, Jogyakarta.

¹⁷ Edison Muchlis, *Op. Cit.*, Hlm. 5

ngan prinsip *check and balances* dari sistem presidensial.

Munculnya banyak partai politik selama ini dikarenakan persyaratan pembentukan partai politik yang cenderung sangat longgar.¹⁸ Selain itu, penyederhanaan sistem kepartaian juga terkendala oleh belum terlembaganya sistem gabungan partai politik (koalisi) yang terbangun di parlemen atau pada saat pencalonan presiden dan wakil presiden, gubernur dan wakil gubernur, serta bupati dan wakil bupati/walikota dan wakil walikota. Pada pemilu presiden tahun 2004 dan terpilihnya beberapa kepala daerah dan wakil kepala daerah baru-baru ini, gabungan partai politik (koalisi) sebetulnya sudah dilaksanakan. Namun, gabungan (koalisi) tersebut lebih bersifat instan, lebih berdasarkan pada kepentingan politik jangka pendek dan belum berdasarkan pada *platform* dan program politik yang disepakati bersama untuk jangka waktu tertentu dan bersifat permanen.

Secara teori ada keterkaitan yang erat antara upaya penataan sistem politik yang demokratis dengan sistem pemerintahan yang kuat dan efektif. Dalam masa transisi politik, pemahaman terhadap hubungan antara kedua proses itu menjadi sangat penting. Karena keterbatasan waktu dan tenaga, seringkali penataan elemen sistem politik dan pemerintahan dilakukan secara terpisah. Logika yang digunakan seringkali berbeda satu dengan yang lainnya. Dalam realitas, semua elemen tersebut akan digunakan dan menimbulkan kemungkinan komplikasi satu dengan lainnya.¹⁹

Berdasarkan pengalaman, ada hubungan yang relatif konsisten antara sistem kepartaian dengan sistem presidensial. Multipartai, terutama yang bersifat terfragmentasi, menyebabkan implikasi *deadlock* dan *immobilism* bagi sistem presidensial murni. Alasannya adalah bahwa presiden akan mengalami kesulitan untuk memperoleh dukungan yang stabil dari legislatif sehingga upaya mewujudkan kebijakan akan mengalami kesulitan. Pada saat yang sama partai politik dan gabungan partai politik yang mengantarkan presiden untuk memenangkan pemilu

tidak dapat dipertahankan untuk menjadi koalisi pemerintahan. Tidak ada mekanisme yang dapat mengikatnya. Alasan lain adalah bahwa komitmen anggota parlemen terhadap kesepakatan yang dibuat pimpinan partai politik jarang bisa dipertahankan. Dengan kata lain, tidak adanya disiplin partai politik membuat dukungan terhadap presiden menjadi sangat tidak pasti. Perubahan dukungan dari pimpinan partai politik juga ditentukan oleh perubahan kontekstual dari konstelasi politik yang ada.

Tawaran yang diberikan untuk memperkuat sistem presidensial agar mampu menjalankan pemerintahan dengan baik adalah dengan menyederhanakan jumlah partai politik. Jumlah partai politik yang lebih sederhana (efektif) akan mempersedikit jumlah *veto* dan biaya transaksi politik. Perdebatan yang terjadi diharapkan menjadi lebih fokus dan berkualitas. Publik juga akan mudah diinformasikan baik tentang keberadaan konstelasi partai politik maupun pilihan kebijakan bila jumlah kekuatan politik lebih sederhana.²⁰

Sistem kepartaian yang kita bangun haruslah diarahkan untuk terwujudnya sebuah tata kelola sistem pemerintahan presidensial yang didukung oleh jumlah partai yang sedikit di tingkat suprastruktur. Dalam konteks tersebut maka isu penyederhanaan parpol menjadi wacana yang banyak disuarakan tidak saja oleh para ahli politik namun juga para politisi/parpol di senayan.²¹

Hal tersebut bisa dilihat dari setiap pembahasan undang-undang pemilu. Menjelang pembahasan undang-undang pemilu 2004 misalnya, isu penyederhanaan parpol dilakukan lewat *Electoral Threshold* (ET) sebesar 2%. Partai-partai yang tidak mencapai angka 2% banyak yang protes bahkan ada yang meminta ET tidak diberlakukan, misalnya Partai Keadilan. Namun undang-undang terlanjur menetapkan angka ET sebesar 2% sehingga PK berubah menjadi PKS

¹⁸ Scott Mainwaring, *Loc. Cit.*

¹⁹ Hanya saja dalam tingkat aplikasinya masalah penyederhanaan parpol yang disuarakan oleh parpol khususnya mereka yang tengah menikmati kursi kekuasaan seringkali diwarnai oleh agenda tersembunyi yakni adanya partai besar berusaha keras untuk mematok angka tinggi guna "mematikan" partai-partai kecil, sementara partai kecil berusaha sekeras mungkin untuk bisa lolos mengikuti pelaksanaan pemilu.

¹⁸ Scott Mainwaring, 1993, *Presidentialism, Multiparty and Democracy: The Difficult Combination*, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26.

¹⁹ Muhammad Ali Safa'at, *Op. Cit.*, hlm. 58.

untuk bisa menjadi peserta pemilu 2004.

Isu penyederhanaan parpol kembali mencauat pada saat pembahasan undang-undang pemilu 2009 dengan ET 3%. Partai-partai yang mampu memenuhi angka tersebut ngotot untuk memegang teguh ketentuan tersebut, sementara bagi partai-partai yang tidak lolos ketentuan ET 3% berusaha sekuat mungkin agar tetap mengikuti pemilu 2009. PBB merupakan salah satu partai yang mencoba untuk menghapus ketentuan tersebut agar dapat langsung ikut pemilu 2004. Dan perjuangan PBB dengan partai-partai kecil lainnya pun berhasil, ET 3% pun terhapus.²²

Karena ET dihapus maka sebagai gantinya untuk melakukan penyederhanaan parpol diganti menjadi *Parliamentary Threshold* (PT) 2,5%. Pergantian dari ET ke PT ini justru tidak mampu menyederhanakan partai politik maupun menyederhanakan sistem pemilu, yang terjadi justru sebaliknya jumlah partai politik bertambah banyak. Bila pada pemilu 2004 jumlah parpol 24, maka pada pemilu 2009 menjadi 38 parpol. Konsekuensi pembengkakan parpol ini ialah pelaksanaan pemilu 2009 semakin tambah ruwet dan panjang.²³

Karena itu pada fase ketiga, yakni terciptanya budaya demokratis yakni hubungan antara kinerja atau keefektifan pemerintahan demokratis dengan legitimasinya tidak berjalan.²⁴ Pada fase ini yang seharusnya meneruskan fase pertama dan kedua dengan mengerucutkan jumlah partai yang secara ideal untuk mendukung sistem presidensial tidak berjalan. Pemilu ke-3 masa transisi (pemilu 2009) yang seharusnya menjadi fase untuk menciptakan budaya demokratis menjadi berhenti. Tukar guling ET ke PT merupakan awal petaka dari proses penyederhanaan partai politik. Akibatnya jumlah partai politik peserta pemilu 2009 menjadi membengkak.²⁵

Kalau dicermati dengan saksama, munculnya ketentuan Pasal 202 mengenai batas ambang parpol untuk memperoleh kursi di DPR *Parliamentary Threshold* yang bunyi lengkapnya, "Partai politik peserta pemilu harus memenu-

ni ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi DPR." Partai-partai yang tidak lolos ET berusaha sekeras mungkin untuk bisa ikut dalam pemilu 2009, hal ini yang kemudian memunculkan pasal 8 ayat 2, "Partai politik peserta pemilu pada pemilu sebelumnya dapat menjadi peserta pemilu pada pemilu berikutnya." Munculnya pasal ini sekaligus membatalkan ketentuan ET yang seharusnya naik dari 3% pada pemilu 2004 menjadi 4% atau 5% pada pemilu 2009.²⁶

Pada sisi lain dengan ketentuan PT tersebut partai-partai besar akan mendapat keuntungan, sebab kendati parpol atau caleg memperoleh suara banyak di suatu daerah pemilihan namun secara nasional tidak memenuhi Pasal 202 maka secara otomatis suara yang "diamankan" kepada caleg atau partai yang bersangkutan akan hilang.²⁷ Sehingga kursi yang seharusnya menjadi milik partai yang tidak lolos PT akan menjadi perebutan lagi. Untuk memperebutkan sisa kursi tersebut maka muncul pasal pasal 205 ayat 5 di mana sisa suara parpol peserta pemilu –tentunya ini yang lolos PT– dikumpulkan di tingkat provinsi. Sisa suara yang diperoleh partai-partai besar apabila dikumpulkan pada tingkat provinsi tentu jumlahnya akan sangat besar yang bisa dijadikan untuk memperoleh kursi kembali.²⁸

Kini isu penyederhanaan parpol menjelang pembahasan undang-undang politik 2014 menjadi isu panas. Hemat kami proses penyederhanaan parpol dapat dilakukan lewat dua cara yakni memperketat parpol yang mau ikut pemilu, dan kedua memperketat parpol yang lolos ke parlemen. Sedangkan untuk mendirikan parpol justru harus dipermudah, hal tersebut terkait dengan kebebasan berserikat dan berkumpul dan kondisi sosial-kultural masyarakat Indonesia yang sangat majemuk.²⁹

Persyaratan untuk bisa ikut pemilu bagi partai-partai baru harus diperberat. Banyak sedikitnya partai politik yang ikut pemilu akan berimplikasi terhadap tingkat efisiensi anggaran,

²² *Ibid.*

²³ Haris Rahimi dalam *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, 2009, MIPU Pusat.

²⁴ Scott Mainwaring, *Loc. Cit.*

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Haris Rahimi, *Loc. Cit.*

²⁷ Scott Mainwaring, *Loc. Cit.*

²⁸ Muhammad Ali Safa'at, *Op. Cit.*, hlm. 61

²⁹ Haris Rahimi, *Loc. Cit.*

waktu maupun beban psikologis para pelaksana maupun pemilih.³⁰ Semakin banyak tentu dari segi biaya, waktu, dan beban psikologis baik panitia maupun pemilih akan semakin tinggi. Implikasi lebih lanjut akan mempengaruhi tingkat ke-LUBER-an dan ke-JURDIL-an semua pihak.³¹ Oleh karena itu persyaratan untuk bisa ikut menjadi peserta pemilu harus diperketat. Kalau selama ini persyaratannya hanya menyangkut masalah administrasi semata, maka ke depan harus ditingkatkan, misalnya usia parpol yang bersangkutan harus lebih dari 5 tahun, telah memiliki atau mampu menjalankan peran politik (komunikasi, rekrutmen, partisipasi, dan sosialisasi) khususnya dalam melakukan meng-agregasi kepentingan masyarakat (menyerap dan menyalurkan aspirasi) dan sebagainya. Sehingga ketika mereka dipercaya oleh rakyat tidak gagap dan gugup.³²

Kedua, memperketat masuknya parpol di parlemen. Hal ini bisa lewat PT, memperkecil jumlah kursi setiap daerah pemilihan, pembentukan fraksi, dan sebagainya. Yang perlu dicatat ialah yang diperketat hanyalah masuknya parpol sementara politisinya bisa masuk lewat partai politik peserta pemilu. Sehingga kalau partainya tidak lolos ke parlemen, namun politisi yang bersangkutan memiliki jumlah suara terbanyak bisa lolos dan bergabung dengan partai yang lolos. Dengan model ini maka ada dua unsur yang dipadukan yakni unsur ketegasan dan unsur kemanusiaan (suara rakyat tidak hilang/perjuangan politisi dan tim menjadi tidak percuma).

Dengan dua pintu penyederhanaan tersebut, maka kondisi masyarakat yang majemuk akan terjaga dan bisa terus maju dan berkembang, pemilu tidak ribet dan rumit, sementara sistem pemerintahan presidensial akan berjalan efektif dan efisien. Sistem penyederhanaan ini tentu akan berjalan alami dan logis sebab tidak melakukan penyederhanaan dengan “pembunuhan” terutama mereka yang mendapat suara terbanyak namun partainya tidak lolos PT sebagai mana pemilu 2009.

Berkaca pada pengalaman hampir sepuluh tahun paska reformasi, demokrasi Indonesia dengan sistem multipartai belum signifikan mem-

berikan harapan bagi pengelolaan tata pemerintahan yang efektif dan efisien. Alasannya karena sistem multipartai telah mengalami perluasan fragmentasi, sehingga mempersulit proses pengambilan setiap keputusan di legislatif. Karena itu, tidak heran bila berbagai pihak mulai mendorong penerapan sistem multipartai sederhana.

Alam demokrasi tentu tidak menggunakan larangan secara langsung bagi pendirian partai politik, karena itu hak asasi yang harus dihormati. Pembatasan partai politik dilakukan dengan menerapkan berbagai prosedur sistem pemilu. Secara sah, legal, dan demokratis, sistem pemilu menjadi alat rekayasa yang dapat menyeleksi dan memperkecil jumlah partai politik dalam jangka panjang.

Duverger berpendapat, bahwa upaya mendorong penyederhanaan partai politik dapat dilakukan dengan menggunakan sistem distrik. Dengan penerapan sistem distrik dapat mendorong ke arah integrasi partai-partai politik dan mendorong penyederhanaan partai tanpa harus melakukan paksaan. Semetara dalam sistem proporsional cenderung lebih mudah mendorong fragmentasi partai dan timbulnya partai-partai politik baru. Sistem ini dianggap mempunyai akibat memperbanyak jumlah partai.

Dalam sistem distrik, teritori sebuah negara dibagi menjadi sejumlah distrik. Banyaknya jumlah distrik itu sebanyak jumlah anggota parlemen yang akan dipilih. Setiap distrik akan dipilih satu wakil rakyat. Dalam sistem distrik berlaku prinsip *the winner takes all*. Partai minoritas tidak akan pernah mendapatkan wakilnya. Katakanlah, dalam sebuah distrik ada sepuluh partai yang ikut serta. Tokoh dari Partai A hanya menang 25%, namun tokoh partai lain memperoleh suara yang lebih kecil. Walau hanya mendapatkan suara 25% suara, distrik itu akan diwakili oleh tokoh partai A. Sembilan tokoh lainnya akan tersingkir.

Metode *the winner takes all* ini akibatnya menjadi insentif negatif bagi partai kecil. Dalam studi perbandingan, sistem distrik ini memang merangsang partai kecil untuk membubarkan diri, atau menggabungkan diri dengan partai lain, agar menjadi mayoritas. Dalam perjalanan waktu, sistem ini hanya menyisakan dua partai besar saja. Partai kecil lainnya terkubur dengan sendirinya.

³⁰ Scott Mainwaring, *Loc. Cit.*

³¹ Haris Rahimi, *Loc. Cit.*

³² *Ibid.*

Kelebihan sistem distrik dalam menyederhanakan jumlah partai karena kursi yang dipersebutkan dalam setiap distrik (daerah pemilihan) hanya satu, akan mendorong partai-partai untuk menyisihkan perbedaan-perbedaan dan mengadakan kerjasama. Dengan berkurangnya partai, pada gilirannya akan mempermudah terbentuknya pemerintahan yang stabil dan meningkatkan stabilitas nasional. Selain itu, sistem distrik dapat meningkatkan kualitas keterwakilan karena wakil yang terpilih dapat dikenal oleh penduduk distrik sehingga hubungan dengan konstituen lebih erat, dan dengan demikian ia akan mendorong untuk memperjuangkan aspirasi mereka.³³

Meskipun diakui sistem distrik diakui dapat menyederhanakan jumlah partai politik, namun untuk saat ini sistem tersebut belum menjadi pilihan bagi Indonesia. Mengingat realitas sosial masyarakat Indonesia yang heterogen sehingga cukup sulit menerapkan sistem distrik. Karena dari golongan-golongan yang ada, golongan minoritas dikhawatirkan tidak terakomodir. Karena itu, pilihan untuk tetap menerapkan sistem proporsional merupakan suatu keputusan yang relevan untuk konteks Indonesia saat ini.

Sistem proporsional memiliki mekanisme tersendiri untuk menyederhanakan jumlah partai politik.³⁴ Penyederhanaan partai politik dalam rangka menghasilkan parlemen dan pemerintahan yang efektif, dalam era reformasi ini perundang-undangan menerapkan *Electoral Threshold* pada Pemilu 1999 dan 2004, dan terbukti dari 48 partai politik peserta Pemilu 1999 berkurang menjadi 24 partai politik pada Pemilu 2004.³⁵

Dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD, *Electoral Threshold* didefinisikan sebagai ambang batas syarat angka perolehan suara untuk bisa mengikuti pemilu berikutnya. Artinya berapapun kursi yang diperoleh di parlemen, untuk turut kembali dalam pemilihan umum berikutnya harus mencapai angka *Electoral Threshold* itu. Jadi, partai politik yang gagal memperoleh batasan suara minimal berarti gagal untuk me-

ngikuti pemilu berikutnya.³⁶

Pada pemilu 1999, Indonesia menerapkan *electoral threshold* sebesar 2% dari suara sah nasional. Peserta pemilu yang lolos berdasarkan perolehan suara ada enam partai. Dengan demikian, hanya keenam partai yang berhak mengikuti Pemilu 2004, yakni PDI P, Golkar, PKB, PPP, PAN, dan PBB.

Secara prosedural, partai-partai di luar keenam partai itu tidak diperkenankan mengikuti Pemilu 2004. Tetapi, dalam praktiknya tidak demikian, karena partai lama mengubah namanya atau menambah satu kata di belakang nama partai sebelumnya. Artinya, partai yang tidak memenuhi *electoral threshold* tetap ikut pemilu berikutnya dengan karakter partai serta pengurus partainya tidak berubah.

Pemilu 2004 menerapkan angka *electoral threshold* menjadi 3% dari perolehan suara sah nasional. Hal ini dilakukan untuk lebih memperketat partai-partai yang mengikuti Pemilu berikutnya. Semangat dari peningkatan *threshold* yang semakin besar yaitu untuk membangun sistem multipartai sederhana dengan pendekatan yang lebih moderat. Dengan *threshold* 3%, partai yang bisa mengikuti Pemilu 2009 hanya tujuh partai, yaitu Golkar, PDI P, PKB, PPP, PAN, Partai Demokrat, dan PKS. Tetapi faktanya di parlemen ada 17 partai. Hal ini yang mengurangi keefektifan parlemen dalam bekerja karena lambat. Artinya penerapan *Electoral Threshold* ternyata tidak membuat partai mengerucut dan mendukung tata kelola parlemen yang efektif.³⁷

Itulah latar belakang dari Panitia Khusus UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD, telah mengundang sejumlah pakar dan ahli untuk memberikan pemikiran-pemikiran yang menyatakan bahwa *Electoral Threshold* itu tidak dikenal di negara manapun, atau menimbulkan anomali.³⁸ Sehingga secara teoritis, saya kutip dari saudara Dr. Sutradara Gintings dan Prof. Dr. Ryaas rasyid saat pembahasan UU tersebut, sesungguhnya yang ada dalam sistem pemilu adalah *Parliamentary Threshold* yang artinya adalah syarat ambang batas perolehan suara parpol untuk bisa

³³ <http://boyendratatin.blogspot.com/2011/07/sistem-kepartaian-di-indonesia-kritik.html>

³⁴ Haris Rahimi, *Loc. Cit*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Haris Rahimi, *Loc. Cit*

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Haris Rahimi, *Loc. Cit*

masuk ke parlemen. Jadi, setelah hasil jumlah suara masing-masing partai politik diketahui seluruhnya, lalu dibagi dengan jumlah suara secara nasional. Jika suara partai politik itu mencapai angka 2,5% dari jumlah suara nasional, maka dia berhak menempatkan wakilnya di parlemen, tanpa memperlakukan berapa jumlah kursi hasil konversi suara yang dimiliki partai politik tersebut. Inilah teori untuk menghasilkan parlemen yang efektif.

Jika kita lakukan simulasi dengan data Pemilu 2004, maka di parlemen hanya akan ada 7 partai. Sehingga dengan *Parliamentary Threshold* akan terjaring sejumlah partai yang betul-betul *legitimate*. Sehingga sebelum pemilu diselenggarakan, dengan sendirinya partai politik akan mengukur diri sampai sejauh mana dukungan rakyat kepadanya.

Hal ini juga akan membuat fungsi-fungsi parpol yang dirumuskan dalam UU No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik akan berjalan efektif karena sebelum parpol itu melakukan fungsi rekrutmen (penentuan calon legislatif), partai politik pasti akan lebih dulu menjalankan fungsi sosialisasi, fungsi edukasi, fungsi agregasi dan fungsi kaderisasi. Selain itu mereka juga akan berkarya dan mengabdikan kepada masyarakat. Disinilah adanya korelasi dan hubungan yang sangat signifikan antara UU No. 2 tahun 2008 tentang Partai Politik dengan UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD, dan DPRD, dalam sistem multipartai di Indonesia.

D. Penutup

Upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk menciptakan sistem pemerintahan yang efektif dan stabil di Indonesia menyederhanakan jumlah partai politik guna memperkuat Sistem Presidensial; Menyelenggarakan Pemilu Presiden dan Legislatif secara bersama-sama (*Concurrent Elections*).

Reformulasi penerapan *electoral threshold* dalam proses penyederhanaan partai politik di Indonesia pertama dilakukan dalam Undang-Undang Pemilu 2004. Penyederhanaan

parpol dilakukan lewat *Electoral Threshold* (ET) sebesar 2%. Partai-partai yang tidak mencapai angka 2% banyak yang protes bahkan ada yang meminta ET tidak diberlakukan, misalnya Partai Keadilan. Namun undang-undang terlanjur menetapkan angka ET sebesar 2% sehingga PK berubah menjadi PKS untuk bisa menjadi peserta pemilu 2004. Kedua Undang-Undang Pemilu 2009 dengan ET 3%. Partai-partai yang mampu memenuhi angka tersebut ngotot untuk memegang teguh ketentuan tersebut, sementara bagi partai-partai yang tidak lolos ketentuan ET 3% berusaha sekuat mungkin agar tetap mengikuti pemilu 2009. PBB merupakan salah satu partai yang mencoba untuk menghapus ketentuan tersebut agar dapat langsung ikut pemilu 2004. Dan perjuangan PBB dengan partai-partai kecil lainnya pun berhasil, ET 3% pun terhapus. Karena ET dihapus maka sebagai gantinya untuk melakukan penyederhanaan parpol diganti menjadi *Parliamentary Threshold* (PT) 2,5%. Pergantian dari ET ke PT ini justru tidak mampu menyederhanakan partai politik maupun menyederhanakan sistem pemilu, yang terjadi justru sebaliknya jumlah partai politik bertambah banyak. Bila pada pemilu 2004 jumlah parpol 24, maka pada pemilu 2009 menjadi 38 parpol. Konsekuensi pembengkakan parpol ini ialah pelaksanaan pemilu 2009 semakin tambah ruwet dan panjang. Kini perdebatan mengenai penyederhanaan partai muncul kembali dalam menyusun undang-undang pemilu 2014, dan menurut hemat penulis perdebatan ini muncul tak jauh dari apa yang terjadi saat menyusun Undang-Undang Pemilu 2009. Karena itu wacana yang dominan hanyalah seputar jumlah angka dalam menaikkan PT, ada yang menghendaki tetap, naik menjadi 3-4 % hingga ke tingkat ekstremis 5 %. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintah dapat efektif dan efisien harus diformulasikan dengan sistem penyederhanaan sistem kepartaian di Indonesia. Hal ini tentunya akan mengurangi kegaduhan politik yang akan menghambat jalannya pemerintah.

Daftar Pustaka

Literatur

- Assiddiqie, Jimly, *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Bhuana Ilmu Populer (Group Gramedia), Jakarta, 2009.
- Safa'at, Muhammad Ali, *Pembubaran Partai Politik.*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011
- Bangun, Zakaria, *Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pascaamandemen UUD 1945*, Penerbit Bina Media Perintis, Medan, 2007.
- Huda, Ni'matul, *Lembaga Negara Masa Transisi Menuju Demokrasi*. Penerbit UII Press, Yogyakarta, 2007.
- Mainwaring, Scott, *Presidentialism, Multiparty and Democracy: The Difficult Combination*, dalam *Comparative Political Studies*, Vol. 26, 1993.
- Rahimi, Haris, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, MIPI Pusat, 2009.
- Muchlis, Edison, *Sistem dan Regulasi Pemilihan Presiden langsung 2004, Pemilihan Presiden langsung 2004 dan Masalah Konsolidasi Demokrasi di Indonesia*, LIPI, 2005.
- Manan, Bagir, *Lembaga Kepresidenan Pengaturan dan Pelaksanaanya*, UII Pers bekerjasama dengan Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang No. 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.